UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Percepções sobre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil

Brasília
Julho de 2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Percepções sobre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Área: Relações Internacionais – Política Internacional e Comparada

Orientador:
Professor Doutor Antonio Jorge Ramalho da Rocha

Brasília
2012

Percepções sobre a interação entre
defesa, diplomacia e inteligência no Brasil

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Aprovado pela Banca Examinadora em 27 de julho de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

____

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha – UnB
Orientador

____

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik – UFRGS
Membro

____

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz – UnB
Membro

____

Prof. Dr. Eiiti Sato – UnB
Suplente

Agradecimentos

Agradeço à minha família pelo apoio incondicional de sempre. Agradeço ao meu pai e à minha mãe, que são seres de sabedoria e amor. Agradeço aos meus irmãos, de perto e de longe, pelo carinho, pela torcida e por contribuírem com várias ideias para este trabalho.

Sou muito grata ao Professor Antônio Jorge, meu orientador, pelo incentivo e apoio. Aele devo o estímulo para iniciar a pesquisa sobre essa temática.

Merecem meu agradecimento especial todos aqueles que dispuseram de seu tempo escasso para responder ao questionário desta pesquisa. Sem a contribuição dessas pessoas, não haveria este trabalho. Faço uma menção particular àqueles que me concederam entrevista pessoal, cujo tempo de resposta extrapolou, em muito, a média de 7 minutos de preenchimento do questionário. A todos os entrevistados, meu sincero muito obrigada!

Não poso deixar de agradecer a Maria Inez Machado Telles Walter por todas as oportunidades que pode oferecer, pelo conhecimento compartilhado, pela ajuda com os números e a estatística e por sua amizade.

Agradeço também à equipe do DATAUnB, especialmente a Cora Santana e Michelle Stephanou, antes colegas e agora amigas, que certamente ajudaram no meu entendimento sobre pesquisas sociais aplicadas.

Um agradecimento à equipe do Teste de Audiência, em particular ao Marcio Curi e ao Renato Barbieri, pela parceria nessa empreitada que ainda vai longe.

Aos Professores Alcides Costa Vaz e Marco Cepik agradeço as contribuições ao longo do processo de elaboração desta dissertação ou de muito antes dela.

Com carinho, agradeço aos meus colegas de mestrado pelas novas amizades construídas e pelas discussões inestimáveis que tivemos.

Sou também grata aos amigos de perto sempre na torcida, Anne, Carol, Júlia, Ademar e Gustavo. Aos amigos de longe Rodrigo, Ana Paula e Cyntia. À família madrileña Anita, Arturo, Nana, Manô e Bina.

Agradeço de forma especial a Luiz Alfredo pelo carinho, pelo companheirismo, pela dedicação, pela paciência, pelas discussões, por ter sido debatedor e revisor. Agradeço-te por estar comigo, para o que der e vier.

Resumo

Esta pesquisa tem por objetivo entender como ocorre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil, especialmente no período de 1999 a 2010. Por ser uma pesquisa exploratória, este trabalho identifica, inicialmente, os principais agentes, políticas e processos relacionados com a defesa, a diplomacia, a inteligência, bem como com a interação entre essas três áreas. A identificação desses componentes permitiu estabelecer um mapeamento dessa interação, sistematização até então inexistente no Brasil. No intuito de conferir um grau de empiria à pesquisa, o trabalho busca identificar, também, a percepção de representantes das áreas de defesa, diplomacia e inteligência e de acadêmicos sobre a interação entre essas áreas no Brasil. Sob uma perspectiva mais analítica, esta pesquisa desenvolve um modelo ideal de interação, baseado nos tipos ideais weberianos e construídos a partir do sistema interagência dos Estados Unidos, de um estudo de João Paulo Alsina e das percepções dos entrevistados. O modelo ideal é utilizado para avaliar a interação entre essas três áreas no Brasil e as percepções de agentes e acadêmicos sobre esta interação.

Palavras-chave: defesa, diplomacia, inteligência, interação, política externa brasileira.

Abstract

This study aims to understand the interaction among defense, diplomacy and intelligence in Brazil, especially in the period from 1999 to 2010. As an exploratory study, this work identifies, initially, the main actors, policies and processes related to the fields of defense, diplomacy and intelligence and to the interaction among these fields. The identification of these components allowed us to depict a big picture of this interaction, a task hitherto not done in Brazil. Aiming to render this research more empirical, this work seeks to identify also the perceptions of representatives of defense, diplomacy and intelligence and scholars about the interaction among these three fields in Brazil. From an analytical perspective, this research creates an ideal model, based on Weber ideal types and elaborated from the U.S. interagency system, from a study by João Paulo Alsina and from the perceptions of interviewees. The ideal model is used to evaluate the interaction among these three fields in Brazil and the perceptions of agents and scholars about this interaction.

Key-Words: defense, diplomacy, intelligence, interagency system, Brazilian foreign policy.

Lista de Siglas

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
APE	Análise de Política Externa
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CCAI	Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CEPESC	Centro de Pesquisa para a Segurança das Comunicações
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
COCIT	Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal
CREDEN	Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados
CVRD	Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas
DHS	*Department of Homeland Security* (Departamento de Segurança Doméstica – EUA)
DISBIN	Departamento de Integração do SISBIN
DOD	*Department of Defense* (Departamento de Defesa – EUA)
DOS	*Department of State* (Departamento de Estado – EUA)
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
GSI	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
GT	Grupo de Trabalho
GTB	Grupo de Trabalho de Biodefesa
HSC	*Homeland Security Council* (Conselho de Segurança Doméstica – EUA)
HUMINT	*Human Intelligence*
IPC	*Interagency Policy Committees* (Comitês de Política Interagência – EUA)
IPEA	Instituto de Pesquisa Aplicada
IRBr	Instituto Rio Branco
IRTPA	*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (Ato sobre Reforma da Inteligência e Prevenção do Terrorismo – EUA)
JIACG	*Joint Interagency Coordination Group* (Grupo Conjunto de Coordenação Interagência – EUA)
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MASINT	*Measurement and Signatures Intelligence*
MD	Ministério da Defesa
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MF	Ministério da Fazenda
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MI	Ministério da Integração Nacional
MJ	Ministério da Justiça

MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NCTC	*National Counterterrorism Center* (Centro Nacional de Contraterrorismo – EUA)
NEC	*National Economic Council* (Conselho Econômico Nacional – EUA)
NIS	*National Intelligence Strategy* (Estratégia Nacional de Inteligência – EUA)
NME	*National Military Establishment* (Estrutura Militar Nacional – EUA)
NSC	*National Security Council* (Conselho de Segurança Nacional – EUA)
NSS	*National Security Strategy* (Estratégia de Segurança Nacional – EUA)
ONU	Organização das Nações Unidas
OSINT	*Open Source Intelligence*
PC	*Principals Committee* (Comitê de Diretores – EUA)
PD	Política de Defesa
PDN	Política de Defesa Nacional
PE	Política Externa
PNI	Política Nacional de Inteligência
PNPC	Programa Nacional de Proteção ao Conhecimento
PPD	*Presidential Policy Directive* (Diretiva Política Presidencial – EUA)
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SAEI	Secretaria de Acompanhamento de Estudos Institucionais
SCAAM	Secretaria de Coordenação e Acompanhamento de Assuntos Militares
SIGINT	*Signals Intelligence*
SISBIN	Sistema Brasileiro de Inteligência
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas

Lista de Tabelas

Lista de Figuras

SUMÁRIO

Introdução

Neste início de século XXI, observa-se um cenário internacional complexo, diversificado, desafiador. Também no plano interno, a organização burocrática do Estado brasileiro tornou-se bastante complexa, com múltiplos interesses e atores, além de uma diversidade de objetivos a serem cumpridos. Nesse quadro, torna-se necessário que a elaboração e a execução da estratégia de atuação internacional de um país leve em consideração as numerosas variáveis, tanto da complexa realidade internacional quanto da também complexa estrutura burocrática do Estado brasileiro. Por essa razão, a elaboração da estratégia de atuação internacional do Brasil deve ser o menos monolítica possível. Uma visão compartilhada entre os formuladores da estratégia de atuação internacional é importante para produzir interpretação mais consistente da realidade internacional, o que levará, consequentemente, os diferentes instrumentos de atuação internacional atendam de forma mais plena aos interesses do Brasil.

Neste contexto geral, as áreas de defesa, de diplomacia e de inteligência contribuem de maneira determinante para a interpretação da realidade fática e a formulação de políticas públicas condizentes com essa realidade complexa. Isso porque cada uma dessas áreas tem perspectivas distintas sobre os fenômenos internacionais, assim como diferentes papéis na atuação internacional de um país. A interação entre essas três áreas é, portanto, relevante para que a inserção internacional de um país seja consciente, coerente e eficaz.

A expressão de um país no cenário internacional ou sua inserção internacional pode ocorrer pela interação de apenas dois desses aspectos ou até mesmo por apenas um deles, por exemplo. Consideramos, entretanto, que a interação articulada e coordenada entre defesa, diplomacia e inteligência torna a estratégia internacional de um país mais profícua. Esta ideia baseia-se no reconhecimento da crescente complexidade das relações internacionais, de forma geral, e nas transformações ocorridas nas últimas duas décadas, em particular. Tal cenário impõe que as iniciativas internacionais dos países levem em consideração múltiplos fatores, o que é mais bem realizado pela observância de múltiplos atores, instituições e perspectivas.

Até o início desta pesquisa, não foi encontrado um estudo que tratasse especificamente da interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil, nem que identificasse quais são os órgãos e as estruturas burocráticas brasileiras que operam nessas três áreas. Entender o processo de interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil e suprir essa lacuna na literatura brasileira foram os dois motivos principais que nos estimularam a realizar esta pesquisa. É importante mencionar que, em razão da escassez de estudos sobre o tema[1], com o enfoque específico aqui pretendido, esta pesquisa tem um caráter eminentemente exploratório.

As constatações mencionadas até aqui nos levaram aos seguintes questionamentos:

- Não havendo, no país, estudo prévio sobre o assunto, como avaliar a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil? Com base em quais parâmetros essa interação poderia ser avaliada?
- De que maneira os agentes das áreas de defesa, diplomacia e inteligência, bem como acadêmicos que estudam esses temas, avaliam a interação entre essas três áreas no Brasil?

Tais questionamentos ensejaram a elaboração dos seguintes objetivos gerais para este trabalho:

1) Identificar como ocorre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil;
2) Verificar as percepções de agentes das áreas de defesa, diplomacia e inteligência e de acadêmicos sobre a interação no Brasil no período de 1999 a 2010;
3) Elaborar um modelo teórico ideal de interação, no intuito de avaliar as características, a intensidade e a qualidade da interação no Brasil, bem como apontar de que forma ela pode ser aperfeiçoada.

[1] João Paulo Alsina Jr. vem dando importantes contribuições para a compreensão da interação entre a política de defesa e a política externa, que podem ser observadas nos textos *A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso* (2006), *Política Externa e Poder Militar no Brasil: universos paralelos* (2009). Também nessa linha, há o trabalho de Antônio Jorge Ramalho Rocha, *Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Civis e Militares, Prioridades e a Participação em Missões de Paz* (2010) e de Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, *Diplomacia e Política de Defesa: o Brasil no debate sobre a Segurança Hemisférica no período pós-Guerra Fria* (2000) que também busca estabelecer uma interface entre defesa e diplomacia no Brasil na década de 1990. Mencionem-se também os trabalhos de Hector Saint-Pierre (2009; 2010) sobre a articulação entre política de defesa e política externa. Conforme se pode perceber, esses trabalhos se referem à articulação entre política externa e política de defesa. A escassa pesquisa existente no Brasil sobre a atividade de inteligência aborda, em geral: legislação sobre a atividade de inteligência (GONÇALVES, 2009); atividade de inteligência e regimes políticos (CEPIK, 2001; ANTUNES, 2002; CEPIK, 2003; MATEI e BRUNEAU, 2011) e controle da atividade de inteligência (GONÇALVES, 2008). Não há trabalho no Brasil que aborde a interação entre defesa, diplomacia e inteligência.

Este trabalho tratará, principalmente, do período compreendido entre 1999 a 2010, ainda que sejam feitas eventuais menções a situações anteriores a 1999 ou à interação no Brasil de hoje. Este corte temporal, marco limitador importante para instrumentalizar esta pesquisa, justifica-se por abranger mudanças institucionais importantes e políticas basilares no que se refere ao tema aqui tratado, as quais nos permitirão comparar níveis de maior ou menor grau de interação ao longo do período. Entre as mudanças institucionais que determinaram o ano inicial do corte temporal desta pesquisa, vale mencionar a criação do Ministério da Defesa, da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), todas em 1999. Neste período, foram estabelecidas, ainda, a Política de Defesa Nacional (PDN), em 2005, e a Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008. O limite do período aqui analisado, o ano de 2010, deve-se ao fato de este ter sido o último ano do governo em que o modelo atual de interação foi, em grande medida, desenvolvido.

Das três áreas tratadas neste trabalho, a diplomacia – e, num sentido amplo, a política externa – são as mais estudadas no Brasil no campo das Relações Internacionais. As pesquisas sobre defesa e segurança internacional ainda apresentam grandes lacunas. A área de inteligência voltada à atividade externa, até então, teve pouco ou quase nenhum espaço nas pesquisas como um campo de estudo. Igualmente pouco estudado e explorado em pesquisas no Brasil é a interação dessas três vertentes – defesa, diplomacia e inteligência –, o que permite que esta proposta de trabalho forneça aporte original, além de relevante, para o desenvolvimento do estudo da interação entre as três áreas no Brasil.

Com o intuito de captar as percepções dos agentes das áreas de defesa, diplomacia e inteligência, bem como de acadêmicos dessas três áreas, foram aplicados questionários elaborados especificamente para esta finalidade; foram realizadas, também, algumas entrevistas pessoais, o que permitiu a coleta de impressões gerais que foram além das perguntas constantes dos questionários. Os questionários foram desenvolvidos em uma plataforma *on-line* e enviados por correio eletrônico aos entrevistados. Os aspectos abordados pelos questionários dividem-se em: qualidade e nível da interação; temas a respeito dos quais a interação mais ocorre; interação e atuação internacional do país; e interação e modelo ideal. Um modelo do questionário aplicado encontra-se no Anexo B[2].

[2] Os questionários respondidos pelos representantes das áreas de defesa, diplomacia e inteligência variaram apenas nas questões 8 e 9, a depender da área do entrevistado (Ver Anexo B). O questionário

Foram obtidas 21 respostas no total; dessas, 18 respostas foram obtidas por meio do questionário *on-line*, e 3 foram resultado de entrevistas realizadas pessoalmente[3]. As respostas obtidas estão divididas da seguinte forma, com relação às áreas dos entrevistados:

a) 5 entrevistas com representantes da defesa;

b) 5 entrevistas com representantes da diplomacia;

c) 6 entrevistas com representantes da inteligência;

d) 5 entrevistas com acadêmicos.

Ao todo, foram enviados 52 questionários, o que resultou numa taxa de retorno de 40,4%. A quantidade de questionários enviados por área e o retorno de respostas podem ser observadas na Tabela 1, a seguir.

Tabela 1. Questionários enviados, Retorno e Taxa de Retorno

	Questionários enviados	Retorno	Taxa de retorno
Defesa	11	5	45,5
Diplomacia	21	5	23,8
Inteligência	7	6	85,7
Acadêmicos	13	5	38,5
Total	**52**	**21**	**40,4**

Fonte: Elaboração própria.

Embora não seja uma amostra com representatividade estatística do universo investigado, as respostas obtidas representam uma mostra empírica qualitativamente relevante, pois os entrevistados participam da gestão das áreas em questão e/ou são analistas respeitados. Outro fator positivo das respostas obtidas com os questionários, e que possibilita a comparação sem a necessidade de ponderação, foi o equilíbrio na distribuição das repostas entre as áreas analisadas. Além disso, houve heterogeneidade no nível hierárquico dos entrevistados, o que permitiu explorar opiniões provenientes de ângulos, de

aplicado aos acadêmicos não continha as questões que se referiam a encontros (questões 8, 9, 10 e 11 dos questionários enviados aos agentes da defesa, da diplomacia e da inteligência).

[3] Embora o método de aplicação desses três questionários não tenha sido o mesmo dos outros 18, optamos por considerar e incluir as respostas dos três questionários obtidos por entrevista presencial. Alguns motivos justificam essa decisão. O primeiro diz respeito a uma questão prática. As entrevistas foram realizadas com burocratas que dispunham de pouco tempo para isso. Aproveitou-se, portanto, a oportunidade da entrevista presencial para que estas pessoas pudessem responder também ao mesmo questionário enviado por meio eletrônico. Além disso, cada resposta, independentemente do método realizado, contribuiu enormemente para o desenvolvimento desta pesquisa.

experiências e de autoridades diferentes. Foram obtidas respostas de representantes menos e mais experientes em suas respectivas áreas, de escalões mais baixos e mais altos nas respectivas hierarquias, inclusive até o nível de Ministro de Estado.

Dada a sensibilidade do tema e a impossibilidade de identificação de alguns atores, em razão de suas atividades, optamos por garantir o anonimato dos entrevistados. Isso permitiu que duas dezenas de pessoas respondessem à pesquisa com um grau de tranquilidade e de sinceridade satisfatório para os fins deste trabalho. Como resultado, as repostas obtidas foram mais convergentes com a opinião pessoal, baseada na experiência dos entrevistados, e não tanto a partir de uma reflexão impessoal. Consideramos que mencionar a área do entrevistado seria relevante para a análise a fim de registrar, por assim dizer, o ângulo do qual se originaram as análises mencionadas. Assim, parte das respostas dos entrevistados apresentará as seguintes referências: "Representante da Defesa", "Representante da Diplomacia", "Representante da Inteligência" ou "Acadêmico".

Como citado anteriormente, a pesquisa proposta neste trabalho tem caráter exploratório, uma vez que os estudos sobre a interação entre a defesa, a diplomacia e a inteligência no Brasil não apresentam a abordagem que pretendemos ou, simplesmente, inexistem. Um dos propósitos da investigação, portanto, será evidenciar um marco teórico- conceitual de um tipo ideal de interação, que servirá de parâmetro para avaliar a real evolução do processo de interação dessas áreas no Brasil. Pelo fato de não haver um trabalho específico sobre um tal modelo ideal aplicado ao objeto aqui tratado, buscaremos construir um tipo teórico ideal a partir de três marcos referenciais principais: o processo de interação dos Estados Unidos – por esse país ter uma longa da tradição de interação entre agências burocráticas e pela abrangência dos objetivos e da atuação internacional deste país; os estudos de João Paulo Alsina[4]; e as percepções dos entrevistados – que responderam a uma questão específica sobre um modelo ideal de interação. Acrescente-se a essas três referências, evidentemente, as percepções desta autora em relação a todos os assuntos tratados neste trabalho.

O tipo ideal de interação aqui elaborado, o qual chamaremos de *modelo ideal*, será constituído de certas características essenciais, observadas no marco de análises do tema e a partir das entrevistas, as quais serão denominadas *critérios de interação*. O modelo ideal e,

[4] João Paulo Alsina foi o único a tratar a interação com uma abordagem próxima desta pesquisa: a articulação entre política externa e política de defesa. O autor aprofundou o tema e sistematizou parte dos assuntos correlatos a essas áreas.

mais especificamente, os critérios de interação, serão analisados juntamente com as evidências obtidas a partir da aproximação conceitual e do mapeamento das instituições brasileiras das três áreas, bem como das instituições responsáveis pela interação. Similarmente, os critérios de interação do modelo ideal serão os instrumentos principais para a avaliação da percepção dos entrevistados sobre a interação no Brasil.

***

O assunto que discutiremos merece destaque do ponto de vista tanto das dinâmicas da política doméstica quanto da política externa. O trabalho pretende contribuir para o entendimento dos agentes, dos processos, das políticas e das ações referentes à interação entre defesa, diplomacia e inteligência. Esta contribuição se dará: pela identificação de como ocorre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil, a partir da verificação das instituições, da legislação e das políticas existentes nesse âmbito; pela verificação das percepções de agentes das três áreas sobre a interação no Brasil; e pela elaboração de critérios que permitirão a análise da qualidade e da intensidade da interação no Brasil, bem como a indicação de formas pelas quais a interação pode ser aperfeiçoada.

Esta dissertação divide-se em três capítulos, além desta Introdução e da Conclusão: Capítulo 1, intitulado “Defesa, Diplomacia e Inteligência: conceitos e instituições”; Capítulo 2, nomeado “Interação entre Defesa, Diplomacia e Inteligência: em busca de um modelo ideal”; e Capítulo 3, intitulado “Do modelo ideal ao modelo real: critérios de interação e percepções dos agentes”.

No Capítulo 1, abordaremos especialmente o objetivo de identificar como ocorre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil. Trataremos dos conceitos de defesa, diplomacia e inteligência e da compreensão dessas três áreas, a partir do campo de estudo chamado Análise de Política Externa (APE). Para tanto, será utilizado o trabalho de Valerie Hudson, *Foreign Policy Analysis*, de 2007[5], que sintetiza o pensamento em APE. Esta perspectiva possibilitará situar a defesa, a diplomacia e a inteligência como grupos ou estruturas burocráticas que influenciam a política externa e a atuação internacional do Brasil. Esta perspectiva teórica, ainda que exposta de forma sintética, auxiliará na identificação dos

[5] HUDSON, Valerie M. *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007.

órgãos das três áreas e das estruturas institucionais ou informais que realizam a interação no Brasil.

No capítulo 2, construiremos um tipo teórico ideal, um modelo ideal de interação, que favoreça a análise da interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil. Para atingir este objetivo, explicitaremos, inicialmente, o que entendemos por interação e qual é sua importância no contexto deste estudo. Com a finalidade de construir um modelo ideal de interação, serão utilizadas três referências principais: a interação observada nos Estados Unidos da América, a proposta de Alsina para a articulação entre política externa e política de defesa e a percepção dos entrevistados sobre o modelo ideal de interação.

No Capítulo 3, avaliaremos a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil (as estruturas de interação e a percepção dos entrevistados) a partir dos critérios de interação para a construção do modelo ideal de interação, elaborados no Capítulo 2. Também no Capítulo 3, serão abordadas com maior profundidade as percepções dos entrevistados. Além disso, analisaremos mais detidamente as estruturas de interação no Brasil e os resultados dos critérios de interação interpostos à realidade brasileira.

Por fim, apresentaremos as considerações finais da pesquisa, apresentando esquematicamente os resultados obtidos. Apresentaremos, também, algumas perspectivas acerca das percepções dos entrevistados e do estudo de Alsina. Os resultados da pesquisa e as perspectivas contribuirão para elaborar a nossa própria análise prospectiva, também apresentada na parte final da dissertação.

Capítulo 1

Defesa, Diplomacia e Inteligência: conceitos e instituições

A interação entre defesa, diplomacia e inteligência é um dos elementos do processo de formulação e execução da política externa. Ou seja, a influência de cada uma dessas três áreas ou da interação entre elas na política externa é apenas um dos componentes que auxiliam na compreensão do complexo processo de formulação e execução da política externa. É comum, no Brasil, encontrar estudos sobre os resultados e as ações da política externa. No entanto, a estrutura de formulação e execução da atuação internacional do Brasil ainda é relativamente pouco pesquisada.

A Análise de Política Externa (APE) é uma ferramenta útil para promover o entendimento dos aspectos que influenciam a elaboração e a implementação da política externa. A interação entre defesa, diplomacia e inteligência é um fator que se reflete na política externa e se relaciona com algumas perspectivas propostas pela APE, especialmente a influência de grupos, burocracia e organizações na formulação e condução da política externa. Essa relação contribui para posicionar a interação e sua importância nesse contexto mais amplo e estratégico da política externa. Nesse sentido, faremos uma breve discussão sobre a Análise de Política Externa, a partir da qual será possível situar as áreas de defesa, diplomacia e inteligência, bem como a interação entre elas no contexto da política externa brasileira.

Após a APE, apresentaremos os conceitos e as estruturas de defesa, de diplomacia e de inteligência do Brasil, bem como as estruturas de interação entre as três áreas existentes no Brasil. É importante expoor e apreender tais conceitos e estruturas, pois, além de serem os componentes da interação abordada por esta pesquisa, são características analíticas relevantes para a compreensão dos critérios necessários à interação – aspecto abordado no Capítulo 2 – e para o entendimento da relação entre as três áreas (defesa, diplomacia e inteligência) e os critérios de interação – a serem apresentados no Capítulo 3.

O presente capítulo está divido em quatro seções: 1) Análise de Política Externa – onde serão expostas as abordagens desse campo de estudo; 2) Aproximação Conceitual: defesa, diplomacia, inteligência e órgãos brasileiros. Nesta seção, serão apresentadas as

definições de defesa, diplomacia e inteligência e os órgãos brasileiros responsáveis por essas áreas. Além disso, serão apresentadas outras instituições vinculadas às três áreas. Por fim, esta seção apresentará as Estruturas de Interação existentes no Brasil; 3) Documentos – seção em que serão expostos documentos relevantes para as três áreas; e 4) Considerações Finais do Capítulo

1. Análise de Política Externa

A Análise de Política Externa (APE) é um campo de estudo das relações internacionais que objetiva estudar os processos e os resultados da política externa. Os estudos de APE procuram explicar e teorizar o processo decisório em política externa. A ênfase da APE em questões domésticas contrapõe-se à perspectiva de que o sistema internacional e a interação entre os agentes desse sistema determinam, exclusivamente, as ações internacionais dos países. Portanto, questões do tipo "quem toma decisão em política externa e como o faz"[6], como são formadas as preferências, as instituições e as regras decisórias integram os estudos de Análise de Política Externa.

A interação como objeto de estudo deste trabalho e a justificativa de sua importância podem ser explicadas à luz da APE e das questões que são relevantes para o processo decisório. A interação entre defesa, diplomacia e inteligência adquire sentido apenas se compreendida a partir do objetivo de suprir os tomadores de decisão e capacitá-los a fazer escolhas. Deve-se ressaltar que a interação *per se* não se justifica; ela é, em verdade, componente da estrutura de formulação e de prática de uma estratégia internacional. A abordagem da APE permite, portanto, compreender o lugar da defesa, da diplomacia, da inteligência e da interação entre elas no âmbito da formulação e execução da política externa brasileira.

Há numerosos trabalhos na área de Análise de Política Externa, cujo marco inicial de desenvolvimento são as décadas de 1950 e 1960[7], que poderiam ser mencionados para

[6] Esta questão é título de um artigo de dois destacados estudiosos da APE, Margareth e Charles Herman: "*Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry*". HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F.. *Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry*. International Studies Quarterly, Vol. 33, No. 4. Dec., 1989.

[7] Alguns dos trabalhos relevantes na fundação da Análise de Política Externa, como campo de estudo, elaborados no final da década de 1950 e início dos anos 1960, são: "*Decison-Making as an Approach to the Study of International Politics*" (1954), de Richard Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin; "*Pre-Theories and Theorie of Foreign Policy*" (1966), de James Rosenau; "*Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*" (1956), de Harold e Margaret Sprout. Em correspondência a estas obras, que

demonstrar a relação da interação entre defesa, diplomacia e inteligência com o processo de formulação e tomada de decisão. Optamos, contudo, por utilizar um trabalho que sintetiza o pensamento desenvolvido pela APE e que possibilita compreender a interação a partir um panorama mais amplo da APE. Trata-se do trabalho de Valerie Hudson, *Foreign Policy Analysis*[8]. Hudson faz um apanhado dos autores e das abordagens que tratam dos determinantes da política externa.

Valerie Hudson parte do pressuposto de que o ser humano, agindo só ou em grupos, é crucial para o entendimento das ciências sociais[9]. Assim, as relações internacionais e a política externa devem ser explicadas a partir de decisões tomadas por seres humanos, seja indivíduos, seja grupo de indivíduos. O processo decisório, como aspecto central da política externa e como atividade realizada por seres humanos, torna-se um campo analítico, o campo de estudo da APE.

Determinar todas as causas, ou mesmo todas as influências do processo decisório em política externa, constitui tarefa inviável[10]. No entanto, o reconhecimento desta complexidade e o tratamento multifatorial e interdisciplinar já é um grande avanço para este campo de estudo. A APE atingirá um grau elevado de explicação e, possivelmente, de unidade teórica, quando for possível integrar os diversos níveis de análise necessários à compreensão do processo decisório em política externa e suas implicações.

De forma a organizar o pensamento construído sobre APE, Hudson o dividiu nos seguintes níveis de análise: i) nível do indivíduo, sobre o qual predomina o aspecto da psicologia política dos líderes e dos tomadores de decisão em mais alto nível; ii) nível do grupo, subdividido em dinâmica de pequenos grupos, processo organizacional e política burocrática; iii) nível de cultura e identidade nacional; iv) nível de política interna e oposição e v) nível dos atributos nacionais e do sistema internacional. Note-se que esta é uma apresentação esquemática e didática apresentada pela autora.

Em cada um dos cinco níveis de análise apresentados, há numerosos subníveis que podem ser explorados como fatores de influência na política externa. Para os fins deste trabalho, os cinco níveis superiores classificados por Hudson – individuo, grupo, cultura,

---

costumeiramente são ligadas à APE, está o estudo de KennethWaltz, "*Man, The State, and War*" (1959).

[8] HUDSON, Valerie M. *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007.

[9] HUDSON, 2007, p. 3.

[10] Uma das principais críticas às teorias de APE centra-se exatamente na impossibilidade de determinar todos os fatores que influenciam uma decisão ou o processo decisório como um todo (HUDSON, 2007, p.5). A presente pesquisa também se depara com esta limitação; tem-se consciência de que a interação é apenas uma das variáveis que contribuem para a determinação da estratégia de atuação internacional de um país. Entende-se que ela é, sim, uma variável importante, mas, em alguns casos, não necessariamente decisiva.

política interna e atributos nacionais e internacionais – são suficientes para se ter dimensão da complexidade da área do estudo de tomada de decisão em política externa. Cada uma dessas características influencia de forma individual e/ou conjunta a política externa, e as combinações possíveis entre elas explicam a dificuldade de se levar em conta todos os fatores que determinam a política externa.

Observando os níveis de análise da APE, cabe determinar onde se localiza a interação entre defesa, diplomacia e inteligência como determinante da política externa. Na divisão de níveis de influência de política externa proposta por Hudson, o segundo nível – o de tomada de decisão a partir de grupos – é o mais adequado para explicar a relação das três áreas e a tomada de decisão em política externa. Ou seja, defesa, diplomacia e inteligência são partes da estrutura do Estado que podem ser atrelados aos pequenos grupos, ao processo organizacional e à política burocrática. Dessa maneira, nos concentraremos na atuação dos grupos e de suas variantes no processo de tomada de decisão em política externa.

O nível de tomada de decisão por grupos é bastante estudado pela APE[11]. Boa parte dos trabalhos disponíveis na área trata desse nível de decisão[12]. Isso porque, na maioria dos países, as decisões em política externa são tomadas em ambientes de grupo, seja por determinada organização, seja por uma estrutura de organizações[13]. Como mencionado, o nível de tomada de decisão por grupos subdivide-se em: dinâmicas de pequenos grupos,

---

[11] A APE é responsável pela organização do pensamento sobre processo decisório em política externa e sobre política externa comparada. Vale mencionar, contudo, que a abordagem da burocracia como componente ou como influência da política externa tem suas origens com Max Weber, em suas análises sobre a formação do Estado moderno. Em Ensaios de Sociologia (1982), Weber analisa a formação e o funcionamento da burocracia e afirma que: "o grande Estado moderno é absolutamente dependente de uma base burocrática. Quanto maior é o Estado e principalmente quanto mais é, ou tende a ser uma grande potência, tanto mais incondicionalmente isso ocorre" (WEBER, 1982, p. 246).

[12] Na literatura estrangeira ver: ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. 2nd ed. New York: Longman, 1999; VERTZBERGEYRA, ACOYV. *Bureaucratic-Organizational Politics and Information Processing in a Developing State*. International Studies Quarterly, Vol. 28, No. 1. (Mar., 1984); HALPERIN, Morton H; CLAPP, Priscilla; KANTER, Arnold. *Bureaucratic politics and foreign policy*. Washington: Brookings Institution, 2005; HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F.. *Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry*. International Studies Quarterly, Vol. 33, No. 4. (Dec., 1989); JANIS, Irving Lester. *Groupthink: psychological studies of policy decisions and fiascoes*. 2nd ed. Boston: Houghton Mifflin, 1982. A maior parte dos trabalhos publicados no Brasil sobre política externa diz respeito aos seus resultados e às suas ações. Há trabalhos, no entanto, que buscam sistematizar os mecanismos de formulação da política externa brasileira: LIMA, Maria Regina Soares de. *Instituições democráticas e política exterior*. Contexto Internacional, vol. 22, nº2, 2000; PINHEIRO, Letícia. *Autores y actores de La política externa brasileña*. In: Foreign Affairs Latinoamericana, vol. 9, n. 2, 2009; LIMA, Maria Regina S.; SANTOS, Fabiano. *O Congresso e a Política de Comércio Exterior*. In: Lua Nova, número 52, 2001; FIGUEIRA, *Teorias, Processo Decisório em Política Externa no Brasil*. Tese. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo, 2009; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *Processo Decisório de Política Externa e Coalizões Internacionais: as posições do Brasil na OMC*. Dissertação de mestrado. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo, 2009.

[13] HUDSON, 2007, p. 65.

processo organizacional e política burocrática. Genericamente, esses três componentes se combinam de diversas formas para determinar o processo de decisão em política externa, e essas combinações não são restritivas, ou seja, os grupos poderiam se alternar de acordo com a situação. Na Figura 1, abaixo, Hudson demonstra, esquematicamente, como os grupos se organizam em questões de política externa.

Figura 1 Envolvimento de Grupos na Tomada de Decisão em Política Externa

Questões de Política Externa

Não-rotineira

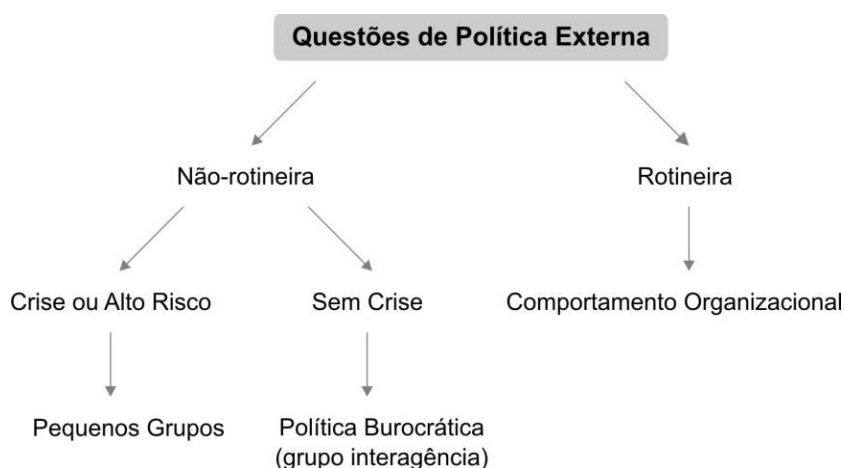
Rotineira

Crise ou Alto Risco

Sem Crise

Comportamento Organizacional

Pequenos Grupos

Política Burocrática
(grupo interagência)

Fonte: Hudson, p. 65 (Tradução nossa)

Conforme se pode observar, as principais decisões em política externa – as decisões críticas – são realizadas por um pequeno número de pessoas[14], o que se denomina pequeno grupo. Por essa razão, esse grupo chama tanta atenção dos estudiosos em APE. Alguns dos fatores relevantes na estrutura desse pequeno grupo são a distribuição de poder dentro do grupo e o tipo de atividade praticada ou assumida[15] por cada um de seus membros. Tais elementos são relevantes para as possíveis consequências dentro do processo de decisão no grupo e para a formulação de opções em política externa.

Esse pequeno grupo também pode causar disfunções no âmbito da política externa. Irving Janis aborda as características do pequeno grupo que podem causar tal disfunção.

[14] No caso dos Estados Unidos, e na visão de Hudson, esse número não passa de 15 pessoas.

[15] Segundo Hermann; Hermann e Halperin, os representantes que fazem parte desse pequeno grupo podem assumir diferentes posturas com respeito a diferentes temas. Isso significa que um membro de um pequeno grupo pode se perceber e agir como um facilitador na tomada de decisão, valorizando, neste caso, a preferência do líder; pode se ver como um representante de sua agência ou instituição ou, ainda, pode assumir uma postura autônoma (HERMANN; HERMANN , 1989, p. 367 e HALPERIN, 2005, ps.85-96).

Neste caso, o pequeno grupo é chamado de *groupthink*[16], e as disfunções tendem a ocorrer em determinadas circunstâncias, em geral, marcadas por alto nível de estresse, risco, ambiguidade, incerteza, sigilo[17]. Devido a essas circunstâncias, o fator emocional, como indutor das decisões, passa a ser predominante e se manifesta pelo medo. Além disso, é muito comum o desenvolvimento de um alto nível de consenso dentro do *groupthink*, uma vez que os tipos de assuntos tratados dificilmente permeiam outras esferas de decisão (ou formação de decisão) e os membros se sentem obrigados ou são convencidos a concordar com opiniões diferentes das suas a fim de viabilizar uma decisão ou evitar o ostracismo, por exemplo. Constata-se, portanto, que o consenso e o fator emocional podem distorcer de forma irreversível a percepção de determinados fatos, e, por isso, podem ser extremamente prejudiciais à tomada de decisão.

O entendimento sobre o processo organizacional é a segunda maneira pela qual os grupos influenciam a política externa. Como se pode observar na Figura 1 (acima), a atividade do processo organizacional trata, em grande parte das vezes, de questões rotineiras de política externa. Ou seja, há um componente inercial nas estruturas organizacionais que é extremamente relevante para a fluidez e a celeridade tanto na elaboração quanto na execução da política externa. A inércia é, por outro lado, um dos principais problemas dos processos organizacionais, uma vez que novas situações e novos fatos se convertem em componentes de dificuldade para aqueles que adotam processos de operação padrão[18].

As organizações têm sua funcionalidade restrita aos propósitos de sua criação e adquirem, portanto, certas características que farão parte de sua cultura organizacional. Hudson lista as principais características das organizações: essência (identidade, missão e visão); área de influência; pessoal e orçamento; moral e autonomia[19]. Tais elementos contribuem para que as organizações e as burocracias priorizem a própria sobrevivência da organização (ou burocracia) e sua capacidade de influência sobre o processo decisório. A fragmentação do foco de análise e a funcionalidade das organizações – processo pelo qual tais organizações se voltam para si mesmas, em vez de se ocuparem das questões de política externa *per se* – resulta na politização e prejudica o processo decisório.

Por fim, Hudson aborda um terceiro grupo de influência na política externa, a política burocrática. Este grupo é a interseção do pequeno grupo, do processo

---

[16] JANIS, Irving Lester. *Groupthink: psychological studies of policy decisions and fiascoes*. 2nd ed. Boston: Houghton Mifflin, 1982.
[17] JANIS, 1982, p. 231.
[18] *Standard Operating Procedures* (SOPs) (HUDSON, 2007 p. 19).
[19] HUDSON, 2007 p. 76.

organizacional e das forças de política doméstica. A interseção se manifesta nos grupos interagência[20] que são um dos principais meios de definição de questões e soluções para a política externa. Os grupos interagência têm por objetivo desenvolver opções e recomendações para o nível superior de decisão, o pequeno grupo. O processo de formulação dessas opções pelos grupos interagência é complexo e é objeto de estudos específicos. Compreender o grupo interagência e sua dinâmica é, portanto, particularmente importante para entender a dinâmica da interação entre defesa, diplomacia e inteligência.

A interação é uma das formas de contato e de articulação entre as áreas de defesa, diplomacia e inteligência no processo de elaboração e tomada de decisão em política externa. Cada uma das áreas pode ser considerada um instrumento de política externa[21], porém, é a análise da interação entre elas que será o objeto prioritário deste estudo. Na estrutura decisória de grupos na política externa, apresentada esquematicamente na Figura 1, a interação entre defesa, diplomacia e inteligência conforma-se ao tipo de política burocrática. As convergências temáticas dessas áreas e as estruturas institucionais delas originadas são grupos interagência, que atuam (ou deveriam atuar) de forma conjunta, a fim de desenvolver opções aos tomadores de decisão do pequeno grupo.

A Análise de Política Externa fornece instrumentos analíticos para o entendimento do processo de elaboração e execução de política externa. No que se refere à formulação, o processo de tomada de decisão é um dos fatores explicativos. Dos níveis de tomada de decisão sintetizados por Hudson, foi possível situar a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no nível de tomada de decisão por grupos. Especificamente, a interação entre defesa, diplomacia e inteligência faz parte da política burocrática, ou grupo interagência, um subnível da tomada de decisão por grupos.

Tendo sido estabelecidas as conexões entre os fatores domésticos e a tomada de decisão em política externa, no âmbito da APE, partiremos para a definição dos conceitos de defesa, diplomacia e inteligência e para a descrição dos componentes dessas três áreas no Brasil. Ainda que seja de amplo conhecimento para alguns, optamos

---

[20] Essa nomenclatura, grupo interagência, é mais frequente na literatura estadunidense. A importância desse grupo no processo decisório em política externa, no entanto, é compatível com o processo de formulação de política externa em outros países, inclusive no Brasil.

[21] Segundo José Calvet de Magalhães, existem instrumentos plurilaterais, instrumentos unilaterais e instrumentos violentos de política externa. O autor exemplifica essas categorias da seguinte forma: Instrumentos plurilaterais (negociações) de política externa: negociação direta, diplomacia, mediação; Instrumentos unilaterais de política externa: propaganda, espionagem, intervenção econômica, intervenção política; Instrumentos violentos de política externa: dissuasão, ameaça, guerra econômica, pressão militar, guerra (MAGALHÃES, José Calvet de. *A Diplomacia Pura*. Lisboa: Associação Portuguesa para o Estudo das Relações Internacionais, 1982. p. 24-26).

por descrever as estruturas singulares e de interação, com o objetivo de mapear as burocracias envolvidas. A descrição é importante, ainda, para fixar algumas informações, como as funções e as áreas temáticas das estruturas, que serão utilizadas na análise mais aprofundada a ser feita no Capítulo 3.

2. Aproximação Conceitual: defesa, diplomacia, inteligência e órgãos brasileiros

2.1 Defesa

A aproximação conceitual de defesa aqui proposta deriva-se, em grande medida, da distinção entre defesa e o conceito de segurança. Segurança e defesa são temas próximos e estão relacionados, daí a importância de que seja ressaltada a diferença entre eles para que se consiga uma definição mais apropriada. Neste trabalho, a atenção prioritária é dada ao conceito de defesa, um dos aspectos do entendimento do processo de interação entre defesa, diplomacia e inteligência; entender a segurança, porém, auxiliará no entendimento da defesa.

Diversos autores definem segurança como "estado" e defesa como "ação"[22]. Segundo essa percepção, a segurança, ou segurança nacional, é uma condição do país que apresenta dois vetores, um interno e outro externo. A composição desses vetores é que formaria a situação, o "estado", a condição de segurança. Segundo Barbosa, "a Segurança Pública [...] garante os 'limites internos' do estado de Segurança, no que concerne aos riscos às pessoas, aos patrimônios, às instituições e à ordem pública"[23]. Enquanto "'os limites externos' do estado de Segurança são 'defendidos' primeiramente por ações da Diplomacia, secundadas por atuações das Forças Armadas, apoiadas por estrutura nacional adrede preparada para a Defesa da nação"[24]. Já se tem, assim, uma primeira diferenciação entre defesa e segurança, na qual a defesa é um dos aspectos da segurança – o aspecto externo. O outro aspecto da segurança é interno, e refere-se, basicamente à segurança pública.

[22] Alguns desses autores são: BARBOSA, Afonso. Visão Militar sobre a Inserção Internacional de Segurança do Brasil. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENCA JUNIOR, Domício. *Brasil e o mundo: novas visões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves & Cia, 2002, p. 89. PROENÇA JUNIOR, Domício. *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Ed. UnB, 1998, p. 55. SILVEIRA, Rui Monarca. *Segurança e Defesa – a visão do Exército Brasileiro*. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho; SILVA, Roberto Doring Pinho da (Orgs.). Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, Vol. 1, 2004.
[23] BARBOSA, 2002, p. 90.
[24] BARBOSA, 2002, p. 90.

As definições de segurança e defesa propostas por Domício Proença Junior vão ao encontro da sugerida por Barbosa. Note-se que nesta definição a defesa seria, novamente, um componente da segurança, voltada para o lado externo:

> costuma-se considerar *segurança* como um estado desejável, uma situação que permita que aos cidadãos e às sociedades o estabelecimento de laços estáveis, quer do ponto de vista cultural em sentido *lato*, quer do ponto de vista comercial; ao passo que se dá o nome de *defesa* ao conjunto das ações militares visando o estado de *segurança*. Nesse sentido, uma política de segurança teria duas dimensões: uma *externa*, primariamente – não exclusivamente – voltada para assuntos de defesa; e uma interna, voltada primariamente – também não exclusivamente – para assegurar o monopólio do uso da força pelo Estado em seu território[25].

Corroborando essas duas definições, Rudzit e Nogami definem segurança como um conceito que

> deve ser aplicado à segurança do Estado – em termos de território e suas instituições – e à segurança daqueles que representam a territorialidade e institucionalidade dele. Ou seja, uma situação de segurança/insegurança é definida em relação às vulnerabilidades, tanto internas quanto externas, que ameacem ou tenham o potencial de derrubar ou enfraquecer as estruturas do Estado (territorial e institucional) e seu regime político[26].

Os autores agregam a esta valoração a visão atribuída por Buzan e outros de que o status de segurança é definido de acordo com as percepções dos Estados e dos agentes[27]. Ou seja, a securitização de temas, fatos e situações ocorre a partir do momento em que estes sejam considerados ameaças, não necessariamente reais e iminentes. O importante é que tais temas, fatos ou situações sejam percebidos como ameaças. Logo, a defesa despontaria como um resultado da definição das ameaças.

Para Rudzit e Nogami, a defesa, ou a política de defesa, é um tipo de instrumento, uma política setorial, de combate a algumas ameaças e que ajuda a garantir a segurança. Considerando o conceito de segurança apresentado pelos autores, a defesa não é um mecanismo automático de manutenção da segurança, ela será utilizada de acordo com as percepções de ameaças de cada Estado e segundo as estratégias traçadas para combatê-las.

---

[25] PROENÇA JUNIOR, 1998, p. 55.
[26] RUDZIT e NOGAMI, 2010, p. 10.
[27] BUZAN, Barry; WAEVER, Ole,; WILDE, Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1998.p. 22.

Reconhecendo o caráter de "estado" da segurança e de "ato" da defesa, Darc Costa ressalta que a ordem de proposição de tais conceitos é primordial: "primeiro, é preciso estabelecer as bases sobre as quais se possa assentar a segurança da nação, ou das nações e de seus cidadãos. Depois, pensar em como se defender, caso estas bases sejam ameaçadas de rompimento"[28]. Reconhecidamente, essa seria uma forma ideal, mas nem sempre esta é possível ou realista. Não raro, há a necessidade de assentar e manter a segurança, fazendo uso concomitante da defesa.

A Política de Defesa Nacional (PDN) do Brasil, de 2005, também enfatiza a diferença entre segurança e defesa para, então, conceituá-las. Segundo a PDN, a segurança é uma condição em que não há sentimento de riscos ou ameaças; e a defesa é uma ação para manter ou obter a segurança[29]. De forma específica, a PDN define os dois conceitos da seguinte forma:

> I - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;
> II - Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas[30].

As definições apresentadas acima sobre defesa ajudam a compor uma aproximação do conceito de defesa utilizado neste trabalho. Segundo as definições mencionadas, a defesa é um dos fatores que ajudam a manter/restabelecer o estado de segurança de um país. No entanto, "não está implícito que a Defesa seja uma ação exclusivamente militar, ou de militares, porquanto faz parte do complexo que envolve situações de conflito, sejam crises político-estratégicas ou guerras, que afetam toda a nação"[31]. Portanto, a defesa auxilia a promover a segurança no que concerne às ameaças, às percepções de ameaças e aos constrangimentos externos e está inserida em contexto estratégico mais amplo.

Assim, o "estado" de segurança é algo virtual, pois está, na verdade, sendo constantemente moldado, em contínuo processo de estabelecimento. A defesa, por seu turno, condiciona-se ao estado de segurança e altera-se quando se alteram as condições de

---

[28] COSTA, Darc. *Segurança e Defesa: uma única visão abaixo do Equador*. RBPI, Brasília, Vol. 42, Nº 1, 1999.
[29] BRASIL. Política de Defesa Nacional (PDN), 2005.
[30] PDN, 2005.
[31] BARBOSA, 2002, p. 89.

segurança. É inegável, contudo, que a natureza estratégica de ambas, segurança e defesa, exige estudos aprofundados e planificação, tanto no planejamento quanto na execução. Daí a necessidade, mencionada por boa parte dos autores citados, de definição de políticas e de estratégias em um nível capaz de abranger a defesa e outros componentes da segurança de um Estado. A noção de defesa de um Estado e seu planejamento deve, portanto, ser contextualizada a partir de uma estratégia maior, que enquadre outras dimensões normalmente articuladas com a defesa e que são essenciais para que esta cumpra seu papel dentro dessa estratégia.

A defesa expressa-se na política burocrática dos Estados por meio de órgãos ou de agências que são responsáveis por desenvolver o devido conjunto de medidas e de ações necessárias à manutenção da segurança nesses Estados. Ademais, tais órgãos têm como atributos auxiliar na elaboração e executar as políticas e as estratégias, exigidas pela área. Vejamos como a área de defesa se caracteriza na política burocrática do Brasil.

2.1.1 Ministério da Defesa

O Ministério da Defesa (MD), criado em 1999, é o principal órgão da área de defesa no Brasil. Entre seus objetivos e competências, o Ministério da Defesa tem como missão "exercer a direção superior das Forças Armadas, com vistas ao cumprimento de sua destinação constitucional e de suas atribuições subsidiárias"[32].

O Ministério da Defesa é o responsável, portanto, por estabelecer políticas relacionadas com a Defesa e a Segurança do país, além de elaborar de forma conjunta e executar a estratégia nacional de defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. A Política de Defesa Nacional (PDN), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) são os principais mecanismos de manifestação da política de defesa. Grosso modo, cada uma dessas vertentes de política de defesa corresponde a iniciativas de curto-médio prazo, médio prazo e médio-longo prazo, respectivamente.

Sendo o responsável por tais políticas, o Ministério da Defesa estabelece as diretrizes que balizarão as atividades das Forças Armadas, manifestamente, a Marinha, o Exército e a Aeronáutica. Ainda como mecanismo de auxílio ao planejamento e de emprego das Forças Armadas, foi criado, em 2010, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas

[32] Decreto Nº 7.364, de 23 de Novembro de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7364.htm. Acesso em: 10/05/2012.

(EMCFA), cujo chefe tem a mesma hierarquia dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. A função primordial do EMCFA é permitir uma atuação integrada das Forças Armadas, no que concerne, especialmente, ao emprego das Forças.

Antes da criação do Ministério, as iniciativas com relação à defesa eram muito mais difusas, uma vez que cada uma das três Forças elaborava e executava, à sua maneira, a política de defesa. Ainda que a criação do MD tenha contribuído timidamente, em algumas circunstâncias, para maior interação com a diplomacia e com a inteligência, a importância desse marco é inquestionável para o aperfeiçoamento da interação no Brasil.

2.2 Diplomacia

A diplomacia está diretamente relacionada com a política externa. Similarmente à defesa e à segurança, o conceito de diplomacia pode ser entendido a partir da diferenciação do conceito de política externa. Essa diferenciação nem sempre existiu, mas a tentativa de distinção entre diplomacia e política externa (e outras terminologias) ocorre, pelo menos, desde o início do século XX.

Harold Nicolson, em seu livro *Diplomacy*, registra o uso descuidado da palavra diplomacia, sendo esta designada como política externa, como negociação, como processos e mecanismos pelos quais a negociação é conduzida, como um setor do Serviço Exterior e, ainda, como uma habilidade na condução da negociação. Nicolson[33] usa a definição do dicionário de inglês Oxford: "*Diplomacy is the management of international relations by negotiation; the method by which these relations are adjusted and managed by ambassadors and envoys; the business or art of the diplomatist*"[34]. Nesta definição, diplomacia é um mecanismo, um método, de condução dos assuntos internacionais e esse mecanismo ocorre, primordialmente, pela via da negociação.

Ernest Satow também constatou em seu livro, *A Guide to Diplomatic Practice*, a confusão entre os termos diplomacia e política externa: "*while diplomacy is properly the conduct or executation of foreign policy, it is sometimes confused with foreign policy itself. But foreign policy is formulated by governments, not by diplomats*"[35]. Ainda, segundo o

---

[33] NICOLSON, Harold. *Diplomacy*. Londres: Oxford University Press, 1963.
[34] A definição atual do *Oxford Dictionary* para diplomacia é: 1) *the profession, activity, or skill of managing international relations, typically by a country's representatives abroad*; 2) *the art of dealing with people in a sensitive and effective way*. http://oxforddictionaries.com/definition/diplomacy?region=us. Acesso em 23/11/2011.
[35] SATOW, Ernest M.; BLAND, Nevile. *Guide to diplomatic practice*. 4. ed. New York: D Mckay, 1962, p. 3.

autor, diplomacia é a aplicação da inteligência e de habilidades específicas na condução de relações oficiais entre governos de Estados independentes[36]. Tem-se, assim, uma primeira ideia de diferenciação entre política externa e diplomacia, em que a política externa é um projeto político em relações exteriores, enquanto que a diplomacia é a condução ou execução desse projeto.

A partir do exposto, constata-se que diplomacia é um mecanismo de condução da política externa. Em boa parte das circunstâncias, a diplomacia é o principal meio de execução da política externa. Talvez, devido a este fator, os dois conceitos ainda gerem alguma confusão. Ademais da conceituação da diplomacia por meio de sua diferenciação da política externa, há outros elementos que podem ser agregados a esta definição que serão apresentados na sequência.

Embora não chegue a desenvolver a ideia, Nicolson também aponta que diplomacia é um conjunto de processos e práticas baseado no precedente e na experiência[37]. Em conceituação semelhante, Raymond Aron afirma que a diplomacia é um mecanismo ou técnica de condução da política externa, que está sustentada no precedente e na experiência das relações externas dos Estados[38]. Cabe destacar, assim, que a diplomacia, além de ser um mecanismo de condução da política externa, tem como pressupostos de ação os precedentes e a experiência. Esse fator é interessante e importante, pois, em um sistema internacional anárquico, a previsibilidade da atuação diplomática é um fator que gera confiança e facilita as negociações no âmbito internacional e, mesmo, a implementação da política externa.

A diplomacia também é constantemente utilizada para designar negociação em oposição a meios violentos[39]. Nesse sentindo, “enquanto o instrumento pacífico mais típico da política externa é a *diplomacia*, o seu instrumento violento mais típico é a *guerra*”[40]. Aron também conceitua a diplomacia como parte da negociação internacional.

Complementarmente, Hans Morgenthau[41] sugere que a diplomacia deve ter como objetivo a preservação da paz, e, para tanto, pode valer-se de três meios: persuasão, conciliação e ameaça do emprego de força[42]. A conciliação é um aspecto que permite inferir

---

[36] SATOW, 1962, p. 3.
[37] “*It is no exaggeration to say that it was in the Papal and other chanceries, under the direction and authority of successive ‘masters rolls’, that usages of diplomacy as a science based upon precedent and experience first came to be established*” (NICOLSON, 1963, p. 27).
[38] ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as nações*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002, p. 72.
[39] MAGALHÃES, 1982, p. 11.
[40] MAGALHÃES, 1982, p. 21.
[41] MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Universidade de Brasília, 2003. p. 971.
[42] Note-se que o emprego da força, propriamente, fica a cargo da defesa.

outra característica da diplomacia que com ela é confundida: a negociação ou a política. A diplomacia é primordialmente uma atividade burocrática, uma vez que tem sua conduta definida por uma política e faz parte da organização do Estado. No entanto, a diplomacia também exerce um papel político, em que entra a negociação. Para persuadir e para conciliar, um agente diplomático precisa ser muito mais que um burocrata, ele precisa ser político.

Outro aspecto que caracteriza a diplomacia é o de condução do intercâmbio com outras unidades políticas[43]. A diplomacia é "um instrumento de política externa para o estabelecimento e desenvolvimento dos contatos pacíficos entre os governos de diferentes Estados, pelo emprego de intermediários [agentes diplomáticos], mutuamente reconhecidos pelas respectivas partes"[44]. Seguindo esse raciocínio, a diplomacia constitui-se de agentes diplomáticos que são reconhecidos e reconhecem os seus equivalentes. Acrescentem-se a esta definição os serviços exteriores. Em verdade, estes dois aspectos – serviços exteriores e agentes diplomáticos – caracterizam a institucionalização da diplomacia. Morgenthau diferencia esses dois fatores da seguinte maneira:

> O serviço de assuntos externos constitui a agência formuladora de política, o cérebro da política externa, onde são reunidas e avaliadas as impressões colhidas do resto do mundo, onde é formulada a política externa, e onde se transformam em efetiva política externa os impulsos que emanam dos representantes diplomáticos. Enquanto a sede do serviço exterior funciona como o cérebro da política externa, os representantes diplomáticos são seus olhos, ouvidos e boca, as pontas dos dedos, constituem algo como suas encarnações itinerantes. O diplomata representa três funções básicas para o seu governo – simbólica, legal e política[45].

A fim de exemplificar o uso do significado de diplomacia como atividade diplomática institucionalizada, utilizaremos algumas das definições da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (CVRD)[46], de 1961. A CVRD elucida e delimita, a partir de uma lista não exaustiva, os elementos da atividade diplomática, entre eles: a) representação; b) proteção; c) informação; d) promoção e e) negociação[47].

---

[43] ARON, 2002, p. 72.
[44] MAGALHÃES, 1982, p. 88.
[45] MORGENTHAU, 2003, p. 972.
[46] Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (CVRD), 1961.
[47] A atividade diplomática está, pois, resguardada pela Convenção de Viena de 1961 para obter informações em outros países a partir da missão diplomática. De fato, um dos objetivos principais da missão diplomática é a obtenção e a transmissão de informações para seu país de origem. Ainda, segundo a Convenção Viena, constitui função da missão diplomática "inteirar-se por todos os meios lícitos das condições existentes e da evolução dos acontecimentos no Estado acreditado e informar a esse respeito o Governo do Estado acreditante" (CVRD, Art.

A partir do exposto sobre o conceito de diplomacia, há quatro características que podem ser identificadas como componentes da definição de diplomacia. A primeira caracterização é a da diplomacia como um instrumento de condução da política externa. A segunda característica presente na diplomacia, como conceito, é a combinação dos aspectos de precedente e de experiência. Em terceiro lugar, está a característica de negociação como fator definidor da diplomacia. A quarta característica diz respeito à diplomacia como mecanismo de contato (coleta e análise de informações) entre Estados e entre governos.

Para os objetivos deste trabalho, o conceito de diplomacia mais apropriado é aquele que se aproxima da definição de diplomacia como um meio de condução da política externa. Nesse sentido, a diplomacia pode ser entendida como um meio pacífico de condução da política externa. Como política burocrática, a diplomacia é responsável por auxiliar a formulação e por executar a política externa. Note-se que a diplomacia não é o único fator a ser levado em conta na elaboração da política externa[48]. A adjetivação pacífica é a principal característica que distingue a diplomacia de outros meios de política externa.

Na política burocrática brasileira, a diplomacia é o principal instrumento de formulação e de execução da política externa. Neste trabalho, buscaremos compreender a interface da diplomacia com a defesa e com a inteligência para a tomada de decisão em política externa. O órgão responsável pela condução da diplomacia no Brasil é o Ministério das Relações Exteriores, cujos aspectos serão descritos a seguir.

2.2.1 Ministério das Relações Exteriores

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) recebeu tal denominação com o advento da República em 1889. Contudo, sua existência remonta ao período colonial. O

3, alínea d, 1961). Esse aspecto merece destaque, pois é comparável e, ao mesmo tempo, se diferencia, da atividade de inteligência externa (ver conceito na seção 2.3 deste capítulo). A inteligência externa também busca obter informações para o país de origem, contudo, parte dessa atividade se concentra na obtenção de informações negadas. Ao contrário da diplomacia, a inteligência não é resguardada por convenções internacionais. Embora pareça uma prática irregular ou ilegal, é comum que os países enviem adidos de inteligência ou agentes secretos que buscam obter informações às quais a diplomacia não tem acesso. Se identificados exercendo tal atividade, porém, esses adidos podem ser considerados *persona non grata*. As relações diplomáticas, geralmente, não são afetadas por tais eventos e, por esse motivo, a inteligência externa é um ponto de distensão das relações exteriores dos países.

[48] Reforçando a ideia de Morgenthau, a diplomacia como instrumento pacífico da política externa pode utilizar os três fatores mencionados pelo autor: persuasão, conciliação e ameaça do emprego de força. (MORGENTHAU, 2003, p. 971). Para Magalhães, a diplomacia é um instrumento plurilateral de política externa. Os outros instrumentos são os unilaterais e os violentos (MAGALHÃES, 1982, p. 24-26).

MRE tem como funções primordiais “auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução, manter relações diplomáticas com governos de Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais e promover os interesses do Estado e da sociedade brasileiros no exterior”[49].

As áreas de competência do MRE referem-se aos seguintes assuntos[50]: a) política internacional; b) relações diplomáticas e serviços consulares; c) participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; d) programas de cooperação internacional; e) apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais;

Logo, o MRE é o principal órgão condutor da política externa brasileira. Porém, opera ativamente também na elaboração da política externa, uma vez que propõe ao Presidente linhas de atuação na condução dos negócios estrangeiros, além de ser o responsável por recolher informações necessárias à formulação e execução da política exterior do Brasil, atendendo a vários interesses, como segurança e desenvolvimento. Em suma, o MRE é o órgão federal encarregado de coordenar, na Administração Pública, os assuntos concernentes às relações externas do país[51].

É válido ressaltar que, legalmente, cabe à Presidência da República formular a política externa brasileira, diferentemente da política de defesa. Na prática, porém, o MRE atua como o principal agente formulador e condutor da política externa brasileira. Isso explica, ao menos parcialmente, a estreita relação, que gera certa confusão, entre diplomacia e política externa.

A constatação de que o MRE detém, na prática, papel decisivo na elaboração da política externa e na atuação internacional do Brasil conduz a inferências relevantes para as relações entre a defesa, a diplomacia e a inteligência no processo de interação do Brasil. Uma delas é que, devido à centralidade do MRE na condução da política externa do país, os temas de defesa e de inteligência que tenham interface com o plano externo passam pelo MRE; além disso, o MRE atua autonomamente em alguns assuntos de defesa e de inteligência no plano externo, sem que essas áreas participem efetivamente. Constata-se, portanto, que há uma tendência, no Brasil, a que a defesa e a inteligência busquem mais a diplomacia do que o oposto.

---

[49] Portaria nº 212, de 30 de abril de 2008. Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/legislacao/regimento-interno-da-secretaria-de-estado-rise. Acesso em: 10/05/2012.
[50] Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010.
[51] Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, 2008.

2.3 Inteligência

A inteligência é, entre as três áreas aqui analisadas, a menos estudada, especialmente no Brasil. A atividade de inteligência é flexível e varia enormemente em cada Estado, e, embora haja um mandato legal que a limite, ele é, em geral, amplo e suficiente para permitir a flexibilidade e o uso do segredo. A despeito dessa amplitude e flexibilidade, não há grandes divergências na definição do conceito de inteligência feita por autores brasileiros e estrangeiros. As definições de inteligência podem ir de um nível abrangente a um mais específico. Buscaremos, então, seguir esta complexificação do conceito, para que tal temática seja mais bem compreendida.

A definição mais ampla é a de inteligência simplesmente como informação[52] ou como conhecimento[53]. Neste caso, os autores que utilizam essas definições mais abrangentes preferem a generalização à especificação errônea. Contudo, a generalização pode incorrer igualmente em erro, uma vez que inteligência não pode ser considerada qualquer tipo de informação. Trata-se de uma informação trabalhada e especializada.

Embora a ideia mais generalista de inteligência (ou de espionagem) remonte à Idade Moderna, quiçá anteriormente a ela, o conceito e o uso de inteligência adquiriu distintos semblantes, particularmente, desde a formação do Estado moderno[54]. Outros marcos temporais para a inteligência foram: o uso mais amplo e o início da profissionalização no século XIX; a generalização da profissionalização no século XX; e o período revolucionário da inteligência, no final do século XX[55] e início do XXI[56].

De acordo com Michael Warner, embora a inteligência tenha passado por mudanças ao longo da história e tenha assumido diferentes aspectos, o conceito central de inteligência não mudou muito desde 1600. Segundo a maior parte das definições propostas desde então, a palavra inteligência significa (entre outras coisas) um conselho para o poder soberano; um tipo privilegiado de informação; e atividade de aquisição, produção e possivelmente de ação

---

[52] KAHN, David. A historical theory of intelligence. In: GILL, Peter; MARRIN, Stephen; PHYTHIAN, Mark. *Intelligence theory: key questions and debates*. New York: Routledge, 2009, p. 4. O autor justifica definição tão ampla afirmando nunca ter encontrado nenhuma outra que funcionasse.

[53] "*Intelligence, as I am writing of it, is the knowledge which our highly placed civilians and military men must have to safeguard the national welfare*". KENT, Sherman. *Strategic Intelligence for American Foreign Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1949, p. vii.

[54] CEPIK, 2003, p.14

[55] Essa denominação é encontrada em: WARK, Wesley K. *Espionage, Past, Present, Future?*. London: Frank Cass, 1994.

[56] Aparentemente, esta revolução ainda está em curso.

desta informação[57]. Há, nestas definições mencionadas, três componentes que caracterizariam, portanto, a inteligência: 1) auxílio na tomada de decisões; 2) informação privilegiada; 3) processo de coleta e processamento da informação privilegiada.

De acordo com as três definições apontadas, primeiramente, a inteligência (ou a informação) atua como subsidiária na tomada de decisões, ou seja, tem um caráter específico e existência condicionada. Em segundo lugar, para que seja considerada inteligência, a informação deve ser privilegiada, ou seja, poucos devem ter acesso a ela. A terceira definição de inteligência trata do processo de coleta e processamento da informação privilegiada. Esse aspecto diz respeito às técnicas da atividade de inteligência.

Sobre a informação privilegiada como característica da inteligência, frequentemente, esta informação é obtida sem o consentimento de quem a possui. De modo à informação continuar sendo privilegiada (de baixo acesso e negando seu acesso), ela precisa ser mantida em segredo; fala-se, assim, em informação secreta[58]. Logo, o segredo é um aspecto vinculado ao conceito de inteligência e dá um sentido mais restrito ao tipo de informação de que se trata. Para Marco Cepik, “isso coloca uma dificuldade muito concreta não meramente semântica, para uma conceituação precisa da atividade de inteligência que permita diferenciá-la, simultaneamente, da noção excessivamente ampla de informação e da noção restrita de espionagem”[59].

Há uma via média que ajuda a superar a problemática acima mencionada. A solução é sugerida pelo próprio Cepik, em linha com outros autores, que agrega especificidade ao termo. Para esses autores, a inteligência deve ter também uma capacidade analítico-explicativa e preditiva[60]. Esse aspecto restritivo da definição é particularmente interessante, pois converge com a definição de “teoria”, especialmente na diferenciação entre história e teoria, na qual esta, ao contrário daquela, possui também capacidade explicativa e preditiva. Nesse caso, constituiria a inteligência um campo teórico próprio? Boa parte dos especialistas na área, especialmente a literatura britânica e norte-americana, acredita que a resposta a esta

---

[57] WARNER. In: GILL; MARRIN; PHYTHIAN, 2009, p. 16.

[58] Na legislação brasileira atual, os graus de segredo dos documentos oficiais variam progressivamente: ostensivo (livre); reservado (5 anos); secreto (15 anos); ultrassecreto (25 anos). Lei Nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm#art46. Acesso em: 30/06/2012.

[59] CEPIK, 2003, p. 28.

[60] PHYTHIAN, Mark. *Intelligency theory and theories of international relations: shared world or separate worlds?* In: GILL, Peter; MARRIN, Stephen; PHYTHIAN, Mark. *Intelligence theory: key questions and debates*. New York: Routledge, 2009; e GILL, Peter. *Theories of intelligence: where are we, where should we go and how we proceed?*. In: GILL;; MARRIN; PHYTHIAN, 2009; SMITH, Timothy. *Predictive Warning: Teams, Networks, and Scientific Method*. In: GEORGE, Roger Z.; BRUCE, James B. (Eds.) *Analyzing intelligence: origins, obstacles and innovations*. Georgetown University Press: Washington, 2008.

pergunta é afirmativa, e esta comunidade epistêmica vem buscado delinear o que considera "teoria da inteligência"[61]. Ainda que interessante e relevante, essa discussão vai muito além do escopo desta pesquisa e, por hora, acreditamos que a aproximação conceitual de inteligência é suficiente para os objetivos aos quais se pretende este trabalho.

Além dos três aspectos fundamentais na definição de inteligência (coleta, análise e suporte de decisão), há outros aspectos que também caracterizam inteligência. A inteligência também se encarrega de proteger o conhecimento obtido e impedir o acesso a segredos. Esse aspecto é denominado contrainteligência e também compõe a definição de inteligência. A inteligência deve existir, portanto, combinada à contrainteligência. Na legislação brasileira, a contrainteligência é definida da seguinte maneira:

> entende-se como contrainteligência a atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a inteligência adversa e ações de qualquer natureza que constituam ameaça à salvaguarda de dados, informações e conhecimentos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, bem como das áreas e dos meios que os retenham ou em que transitem[62].

Warner mostra três novas abordagens, de autores contemporâneos, da definição de inteligência: inteligência como ferramenta para reduzir a ambiguidade e a incerteza de tomadores de decisão; inteligência como vantagem de decisão relativa (possibilidade de tomar melhores decisões que o adversário); e o segredo como uma linha divisória lógica entre as atividades de inteligência *per se* e outra miríade de tarefas (vitais) informacionais, administrativas e operacionais que os Estados executam rotineiramente[63]. Talvez essas abordagens não sejam propriamente novidade, mas, quem sabe, desdobramentos das atividades e do conceito de inteligência. De qualquer modo, é relevante mencioná-las, já que tais desdobramentos não são necessariamente intuitivos e certamente contribuem para a compreensão da inteligência de Estado[64].

---

[61] A maioria dos especialistas costuma situar a inteligência não como um campo teórico, mas como parte do campo ou da disciplina de relações internacionais. Sobre a relação de inteligência e teoria ou campo de estudo ver: ANDREW, Christopher. *Intelligence, International Relations and 'Under-theorization'*. In: SCOTT, L. V.; JACKSON, P. D. *Understanding Intelligence in the 21st Century: Journeys in Shadows*. London: Routledge, 2004; FISHER, Rebecca e JOHNSTON, Rob. *Is Intelligence Analysis a Discipline?*. In: GEORGE, Roger Z.; BRUCE, James B. (Eds.) *Analyzing intelligence: origins, obstacles and innovations*. Georgetown University Press: Washington, 2008; PHYTHIAN, Mark. *Intelligency theory and theories of international relations: shared world or separate worlds?* In: GILL, Peter; MARRIN, Stephen; PHYTHIAN, Mark. *Intelligence theory: key questions and debates*. New York: Routledge, 2009.

[62] Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002.

[63] WARNER, 2009, p. 17 e 19.

[64] Atualmente, constata-se também certa banalização do emprego do termo inteligência, para fazer referência, por exemplo, a "pesquisa aprofundada" ou a "investigações prospectivas". Isso ocorre com frequência no setor

Ainda que não trate propriamente da definição de inteligência, Peter Gill propõe uma análise comparativa de *security intelligence*, segundo a qual sugere conceitos-chave que podem ser usados para tal comparação. A análise de Gill revela-se muito mais sofisticada do que a simples exposição de conceitos. Entretanto, o que o autor denomina de "*core concepts*" – conceitos que permeiam a atividade de inteligência de maneira mais abrangente, com aplicabilidade além dos estudos anglo-americanos – é suficiente para o objetivo deste trabalho. Gill sugere os seguintes conceitos: vigilância, poder, conhecimento, segredo e resistência[65]. À exceção da vigilância, todos os demais conceitos já haviam sido mencionados, ainda que vinculados a outros conceitos, como o de contrainteligência para a negação do acesso a informações relevantes. Essa abordagem de Gill nos faz crer que temos já uma aproximação conceitual. Se é possível realizar uma investigação comparando tipos de inteligência com base nos conceitos supracitados, é possível adotá-los como úteis para a compreensão da inteligência, que interage com a defesa e com a diplomacia.

Tendo feito a aproximação conceitual de inteligência, é importante observar o que será utilizado deste conceito neste trabalho. Para tal fim, é necessário diferenciar o que se denomina "inteligência externa" de "inteligência interna". Grosso modo, a inteligência externa tem suas atividades com foco em outros países ou no que outros países fazem. A inteligência externa relaciona-se com assuntos como adversários, ameaças e possibilidades externas. A inteligência interna, por sua vez, é um mecanismo de estabilização da ordem pública e é denominada também como inteligência criminal. Em ambos os casos, o Estado é, geralmente, o responsável pela condução desses dois tipos de inteligência. Devido a essa diferenciação, é comum a separação de agências voltadas para a inteligência externa e outras para a inteligência interna, esta última vinculadas ao sistema policial, em geral[66].

Michael Herman definiu que as organizações responsáveis pela coleta, análise e proteção das informações, seguindo uma metodologia específica, são também inteligência, ou as responsáveis pela atividade de inteligência – serviços de inteligência ou comunidade de inteligência[67]. Nesse caso, a conceituação de inteligência ganha componente processual e

---

empresarial, quando se adota o termo "inteligência de mercado" como sinônimo de pesquisa aprofundada sobre um determinado mercado, ou quando se utiliza termos como "inteligência empresarial", para se referir a estratégias de tomada de decisão de uma empresa em relação a suas concorrentes, por exemplo.

[65] Termos em ingles: *Surveillance, power, knowledge, secrecy e resistance*. GILL, 2009, p.219.

[66] No Brasil, não há separação de competência de inteligência externa e interna nos órgãos de inteligência existentes.

[67] HERMAN, Michael. *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p.2: "*Intelligence in government is based on the particular set of organizations with that name: the 'intelligence services' or 'intelligence community'. Intelligence activity is what they do, and intelligence knowledge what they produce*".

organizacional. Estas organizações funcionam, em maior ou menor medida, adequando-se ao que se denomina ciclo de inteligência, que é, em geral, caracterizado pelas seguintes etapas: 1) Requerimento/demanda de informação; 2) Planejamento e gerenciamento; 3) Coleta[68]; 4) Processamento; 5) Análise e Produção das informações obtidas e 6) Disseminação para os demandantes. Os serviços de inteligência brasileiros utilizam um conceito semelhante a esta categorização. A definição de inteligência da legislação brasileira segue as etapas do ciclo de inteligência, mencionadas acima:

> Entende-se como inteligência a atividade de obtenção e análise de dados e informações e de produção e difusão de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, relativos a fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental, a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado[69].

No Brasil, o Gabinete de Segurança Institucional da presidência da República e a Agência Brasileira de Inteligência são as estruturas organizacionais da inteligência, manifestadas na política burocrática.

2.3.1 Gabinete de Segurança Institucional

O Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) foi criado em 1999, em substituição à Casa Militar. Os Ministros Chefes do Gabinete de Segurança Institucional, mesmo após a mudança de nome e de competência do órgão, continuaram sendo provenientes das Forças Armadas – mais especificamente, do Exército. O GSI/PR é um órgão da estrutura da Presidência da República, e, entre suas principais atribuições, podem ser destacadas: prestar assistência direta e imediata ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições; prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional; realizar o assessoramento pessoal em assuntos militares e de segurança; coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança da informação; zelar, assegurado o exercício do poder de polícia, pela segurança pessoal do Chefe de Estado e do Vice-Presidente da República[70].

---

[68] Tipos de inteligência que envolvem a coleta: *Human Intelligence* (HUMINT), Signals Intelligence (SIGINT), *Measurement and Signature Intelligence* (MASINT), *Open-Source Intelligence* (OSINT).
[69] Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002.
[70] Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Disponível em:

Ao contrário do MD e do MRE, o GSI/PR não tem como atribuição conduzir a política de uma área determinada – nem mesmo a política de inteligência[71]. Mas é responsável por subsidiar o Presidente da República em diversos temas, entre eles a atividade de inteligência. O GSI/PR é o órgão que coordena as atividades de inteligência federal. Nesse sentido, o Gabinete realiza a interlocução entre as agências e os órgãos específicos de inteligência com a Presidência da República.

2.3.2 Agência Brasileira de Inteligência

A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) foi criada em 1999 pela mesma lei que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), o qual será abordado com mais detalhamento adiante. A ABIN, como agência de inteligência federal, está subordinada ao GSI/PR e deve reporta-se, primeiramente, ao Ministro Chefe do GSI/PR. A ABIN é o órgão central do SISBIN e, como tal, é responsável por planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do país[72].

A Agência Brasileira de Inteligência está dividida, em termos de atividade-fim, em quatro departamentos: a) Departamento de Inteligência Estratégica; b) Departamento de Contra-Inteligência; c) Departamento de Contraterrorismo; e d) Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência. Ainda que esta divisão seja extremamente abrangente, é possível compreender, em linhas gerais, as prioridades e o entendimento sobre inteligência da ABIN.

Como órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, a ABIN tem a seu cargo, entre outras atribuições: a) estabelecer as necessidades de conhecimentos específicos; b) coordenar a obtenção de dados e informações e a produção de conhecimentos sobre temas de competência de mais de um membro do SISBIN, promovendo a necessária interação entre os envolvidos; c) acompanhar a produção de conhecimentos; d) analisar dados, informações e conhecimentos recebidos, com vistas a verificar o atendimento das necessidades de conhecimentos estabelecidas no Plano Nacional de Inteligência; e) integrar as informações e os conhecimentos fornecidos pelos membros do SISBIN; f) representar o SISBIN perante o órgão de controle externo da atividade de inteligência.

---

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm. Acesso em: 13/04/2011.

[71] A execução da Política Nacional de Inteligência cabe à Agência Brasileira de Inteligência.

[72] Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm. Acesso em: 20/04/2012.

Vale ressaltar que o papel da ABIN não se confunde com a atividade de inteligência operacional, necessária ao planejamento e à condução de campanhas e operações militares das Forças Armadas, no interesse da defesa nacional. Nesse sentido, há que se diferenciar as atribuições da ABIN, cujas características objetivam atender à inteligência de Estado, e as atribuições das atividades de inteligência militar desempenhadas por cada um dos Comandos Militares.

A ABIN acumula muitas e diversas funções. Além de ser a agência responsável pela execução da Política Nacional de Inteligência, a ABIN também assume relevante função ao atuar como órgão central do SISBIN[73]. Embora a ABIN seja o órgão existente no Brasil mais apropriado para realizar tais atividades, a multiplicidade de temas e atribuições conferidos à ABIN terminam por dificultar a realização de tantas atividades. Some-se a este fator a baixa capacidade humana e material da ABIN, apontada pela própria Agência, para realizar todas as suas atribuições.

2.4 Outras instituições

2.4.1 Secretaria de Assuntos Estratégicos

Além do Ministério da Defesa, do Ministério das Relações Exteriores, do Gabinete de Segurança Institucional e da Agência Brasileira de Inteligência, há outros órgãos singulares que merecem destaque no que concerne à compreensão da interação das três áreas aqui abordadas. Não são órgãos das áreas da defesa, da diplomacia ou da inteligência, mas estão vinculados a essas áreas. O primeiro órgão a ser destacado é a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)[74].

A SAE é um órgão cujo ambiente e cujas atribuições possibilitam proposições, convergências e desenvolvimento de políticas de longo prazo e de estratégias em

[73] Foi criado em 2009 um Comitê Ministerial para Elaboração da Política Nacional de Inteligência e Reavaliação do SISBIN. No que concerne a reavaliação do SISBIN, a ABIN deixaria de ser o órgão central do Sistema, função que passaria a ser ocupada pelo GSI/PR. Até meados de 2012 a legislação sobre o SISBIN não havia sido alterada sobre este aspecto, e a ABIN permanece, legalmente, como órgão central do SISBIN.

[74] A SAE foi criada em 2008, embora funcionasse anteriormente como Núcleo de Assuntos Estratégicos. Compete à SAE assessorar, direta e imediatamente, o Presidente da República no planejamento nacional e na elaboração de subsídios para a formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional (Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e Lei nº 11.754, de 23 de julho de 2008). Além de tais atribuições, é de competência da SAE: 1) o planejamento nacional de longo prazo; 2) a discussão das opções estratégicas do país, considerando a situação presente e as possibilidades do futuro; 3) a articulação com o governo e a sociedade para formular a estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo; e 4) a elaboração de subsídios para a preparação de ações de governo (Lei nº 11.754, de 23 de julho de 2008).

vários setores para o Brasil. Ressalte-se que a SAE opera, essencialmente, com temáticas relativas ao desenvolvimento. Este aspecto é importante, tendo em vista que o desenvolvimento é a base na qual se sustentam as políticas de defesa, exterior e de inteligência. Ou seja, a SAE, ou, mais precisamente, a temática tratada por ela, é um ponto de convergência entre defesa, diplomacia e inteligência. Parece relevante, portanto, que a SAE participe do processo de interação no caso do Brasil.

2.4.2 Comissões da Câmara e do Senado

Os demais órgãos que merecem destaque são as comissões de controle externo das atividades de defesa, de relações exteriores e de inteligência. A atividade de controle externo no Brasil é realizada pelo Poder Legislativo, ao qual se vinculam tais comissões.

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE) e a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) são importantes no processo interação entre defesa, diplomacia e inteligência no que concerne ao controle externo dessas três áreas.

As atividades das comissões da Câmara (CREDN) e do Senado (CRE) estão relacionadas e dizem respeito, de forma genérica, à política externa do Brasil, aos atos internacionais que o país celebra, à defesa nacional, à faixa de fronteira e às Forças Armadas[75]. Ambas as comissões fazem o controle externo por meio de reuniões em que se discute e emite pareceres sobre temas específicos tratados por elas, por meio de audiências públicas e seminários, por exemplo.

O controle externo da atividade inteligência deveria ser feito por uma comissão específica, a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência, em que participassem os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional de ambas as instituições[76]. Essas comissões, no entanto, não funcionam de forma

---

[75] Todas as funções desempenhadas pela CREDN podem ser encontradas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/ricdtextoatualizado. Acesso em:13/05/2012. As funções da CRE estão no Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegInternoSF_Vol1.pdf. Acesso em: 13/05/2012.

[76] A previsão de criação da CCAI foi dada pela lei de criação da ABIN e do SISBIN, a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

regular[77], e alguns dos temas relativos à atividade de inteligência são tratados esporadicamente pelos representantes acima mencionados.

2.5 Estruturas de interação

Na seção anterior, foi feito um mapeamento das instituições que compõem a defesa, a diplomacia e a inteligência, e de outras instituições que compartilham com essas áreas atribuições ou que são importantes para o seu funcionamento. Serão abordadas, a seguir, as instituições existentes no Brasil que congregam órgãos e agências e que são responsáveis pela coordenação de políticas. Nem todas as instituições que serão mencionadas funcionam regularmente ou como deveriam, no entanto, o objetivo desta seção é descrever as estruturas formais de interação entre defesa, diplomacia e inteligência existentes no Brasil (ou as que poderiam servir à interação).

2.5.1 Conselho de Defesa Nacional

O Conselho de Defesa Nacional (CDN) foi instituído pela Constituição Federal de 1988, embora estrutura semelhante existisse desde 1927. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados à soberania nacional

---

[77] Não há ainda um regimento interno para funcionamento de tal comissão. Foi estabelecido no ano de 2001 o Projeto de Resolução Normativa (PRN) nº 8/2001 para a criação e o funcionamento da CCAI. Em 2005, foi apresentado requerimento de Urgência (REQ 2627/2005), mas até maio de 2012 o Projeto não havia sido aprovado pelo Plenário da Câmara e do Senado. O que ocorre muitas vezes, na prática, é que a CCAI funciona informalmente ou a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado ou da Câmara realizam, esporadicamente, eventos e audiências públicas sobre inteligência. Os principais eventos ocorreram em 2002 (Seminário Atividades de Inteligência no Brasil), em 2009 (Seminário Internacional Atividade de Inteligência e Controle Parlamentar: Fortalecendo a Democracia) e em 2012 (Audiência Pública – Inteligência e Grandes Eventos).
Sem a intenção de justificar a baixa institucionalização e funcionalidade da CCAI, é importante ressaltar que o controle da atividade de inteligência é um desafio até mesmo para democracias que já lidam com a temática há mais tempo. A temática do controle de inteligência é objeto de estudo de vários autores: BRUNEAU, Thomas & BORAZ, Steven (Org.). *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. Austin, University of Texas Press, 2007. BORN;WETZLING. *Intelligence accountability:challenges for parliaments and intelligence services*. In: JOHNSON, 2009; JOHNSON. *A shock theory of congressional accountability for* intelligence, In: JOHNSON, 2009; BORN, Hans; LEIGH, Ian. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005. SWENSON, Russell G.; LEMOZY, Susana C. *Democratización de la Función de Inteligencia*. Washington: National Defense Intelligence College, 2009 GONÇALVES, Joanisval Brito. *Políticos e Espiões: o controle da atividade de inteligência*. Niterói: Impetus, 2010; UGARTE, José Manuel. *Controle Público da Atividade de Inteligência: a Procura de Legitimidade e Eficácia*. In: Brasil. Congresso Nacional. Anais do Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia, de 6 a 7 de novembro de 2002. Brasília: Abin, 2003.

e à defesa do Estado democrático. Compete ao CDN: a) opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração de paz; b) opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; c) propor critérios e condições de utilização das áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; d) estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias para garantir a independência nacional e a defesa do estado democrático[78].

O Conselho de Defesa Nacional é presidido pelo Presidente da República e dele participam como membros natos a mais alta cúpula decisória, no âmbito da Defesa Nacional[79]. Desse modo, o Conselho de Defesa Nacional, ainda que com competências relativamente específicas, é um mecanismo de consulta no qual é necessária a articulação entre a defesa, a diplomacia e a inteligência[80].

2.5.2 Conselho de Governo

O Conselho de Governo é um órgão de assessoramento direto do Presidente da República, responsável pela formulação de diretrizes da ação governamental. O Conselho de Governo está dividido em dois níveis de atuação:

> I - Conselho de Governo, presidido pelo Presidente da República ou, por sua determinação, pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, e integrado pelos Ministros de Estado e pelo titular do Gabinete Pessoal do Presidente da República; e

---

[78] Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 13/05/2012.

[79] Participam do CDN como membros natos: Vice-Presidente da República; Presidente da Câmara dos Deputados; Presidente do Senado Federal; Ministro da Justiça; o Ministro de Estado da Defesa; Ministro das Relações Exteriores; Ministro do Planejamento; Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Embora não componha o Conselho de Defesa Nacional, como membro designado pela Constituição, o Chefe do Gabinete de Segurança Institucional atua como Secretário Executivo deste Conselho. Como o GSI/PR foi criado apenas em 1999, onze anos após a promulgação da Constituição Federal, e como sua inclusão como membro do Conselho de Defesa Nacional teria uma tramitação complicada, em nível de Emenda Constitucional, é possível que se tenha optado por incluir o GSI/PR tem tal Conselho de maneira mais simples, na forma da Lei Ordinária 10.683/2003.

[80] Não há registros de encontros regulares do CDN. Algumas ocasiões em que o CDN foi convocado: em 2001, em caráter emergencial, devido aos ataques terroristas de 11 de setembro daquele ano nos Estados Unidos; em 2002, para a decisão sobre a compra de aviões para a Aeronáutica; e em 2008, para a aprovação da Estratégia Nacional de Defesa.

> II - Câmaras do Conselho de Governo, a ser criadas em ato do Poder Executivo, com a finalidade de formular políticas públicas setoriais cujo escopo ultrapasse as competências de um único Ministério.

No âmbito do Conselho de Governo, realizam-se proposição de diretrizes, tomadas decisões relacionadas às políticas setoriais e acompanhamento da gestão de programas[81]. Assim, o Conselho de Governo e as Câmaras do Conselho de Governo são estruturas propícias para articulação e coordenação de políticas abrangentes, como é o caso da política externa ou da estratégia internacional do país.

2.5.3 Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo

A Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN) foi criada em 1996, sofreu alterações em 1999 e foi reestruturada em 2003. A CREDEN é uma estrutura prevista pelo Conselho do Governo, com nível de atuação em políticas cujo escopo ultrapassa a competência de um único Ministério[82]. Assim, a CREDEN tem a finalidade de formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com a área de relações exteriores e defesa nacional do Governo Federal, aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações estabelecidos[83].

A CREDEN tem competência na formulação e execução das seguintes áreas temáticas: a) cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa; b) integração fronteiriça; c) populações indígenas; d) direitos humanos; e) operações de paz; f) narcotráfico e a outros delitos de configuração internacional; g) imigração; h) atividade de inteligência; i) segurança para as infraestruturas críticas, incluindo serviços; j) segurança da informação; k) segurança cibernética. Também é de incumbência da CREDEN o permanente acompanhamento e estudo de questões e fatos relevantes, com potencial de risco à estabilidade institucional, para prover informações ao Presidente da República[84].

---

[81] Registra-se aqui a existência e a relevância do Conselho de Governo no âmbito da legislação investigada. Contudo, não há, aparentemente, um funcionamento ativo ou registro formal de decisões provenientes dessa estrutura.

[82] A CREDEN é composta pelos seguintes Ministros de Estado: Chefe do GSI/PR (preside a CREDEN); Chefe da Casa Civil da Presidência da República; da Justiça; da Defesa; das Relações Exteriores; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Meio Ambiente; da Ciência e Tecnologia; da Fazenda; e Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. São convidados para participar das reuniões, em caráter permanente, os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003).

[83] Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003.

[84] Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003.

Dessa maneira, verifica-se que a CREDEN tem a seu cargo temáticas bastante amplas e diversificadas. Citem-se, como exemplos, alguns temas de resoluções e portarias emitidas pela CREDEN entre 2003 a 2010, em que a variação de assuntos tratados fica evidente: biodefesa, política indigenista, política de contraterrorismo, integração fronteiriça, política de inteligência, segurança da informação, segurança cibernética, entre outros[85].

Se, por um lado, a diversidade de temas tratados pela CREDEN pode ser vista de forma positiva, uma vez que oferece subsídios variados à tomada de decisão, por outro, a alta diversificação tende resultar na dispersão das matérias tratadas, sem que haja um objetivo comum definido ou, ao menos, pontos de ligação entre os temas das portarias e resoluções. De qualquer modo, no período de 2003 a 2010, a CREDEN atuou, de fato, como órgão de coordenação dos assuntos que eram de sua competência, boa parte dos quais envolvia as áreas de defesa, diplomacia e inteligência.

2.5.4 Sistema Brasileiro de Inteligência

O Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) foi instituído em 1999, juntamente com a criação da ABIN. O SISBIN tem como característica fundamental integrar as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do país, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República sobre assuntos de interesse nacional[86]. Nesse sentido, o SISBIN é responsável pelo processo de obtenção e análise de dados e informações e pela produção e difusão de conhecimentos necessários ao processo decisório do Poder Executivo, em especial no tocante à segurança da sociedade e do Estado, bem como pela salvaguarda de assuntos sigilosos de interesse nacional[87].

O SISBIN conta com duas instâncias que têm o objetivo de fortalecer e organizar o Sistema: o Departamento de Integração do SISBIN (DISBIN)[88] e o Conselho Consultivo do

---

[85] As portarias e as resoluções emitidas pela CREDEN entre 1999 e 2010 estão disponíveis no endereço eletrônico da Biblioteca da Presidência da República. http://bibliotecapr.planalto.gov.br/chronuswebopac/. Acesso em: 15/05/2012.

[86] Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

[87] Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002.

[88] O DISBIN tem por atribuição legal “coordenar a articulação do fluxo de dados e informações oportunas e de interesse da atividade de Inteligência de Estado” DECRETO Nº 6.540, DE 19 DE AGOSTO DE 2008. O DISBIN faz parte da estrutura organizacional e física da ABIN (DECRETO Nº 6.408, DE 24 DE MARÇO DE 2008).

SISBIN[89], que tem como objetivo acompanhar e verificar as atividades desenvolvidas pelo SISBIN.

A composição do SISBIN é abrangente e envolve boa parte dos Ministérios e de outros órgãos do Poder Executivo. Em geral, o SISBIN é composto por um departamento ou uma secretaria de cada órgão. O GSI/PR participa do SISBIN como órgão de coordenação das atividades de inteligência em nível federal. A ABIN é, legalmente, o órgão central do Sistema e tem por atribuição, entre outras[90], coordenar a obtenção de dados e informações no âmbito do SISBIN. É notável que o GSI/PR e a ABIN têm competências legais concorrentes no âmbito do SISBIN, tornando a estrutura e o funcionamento do Sistema confusos[91].

No caso da defesa, o Ministério da Defesa é o órgão que compõe o SISBIN por meio: do Departamento de Inteligência Estratégica da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais; Subchefia de Inteligência do Estado-Maior de Defesa; do Estado-Maior da

---

[89] Compete ao Conselho Consultivo do SISBIN: a) emitir pareceres sobre a execução da Política Nacional de Inteligência; b) propor normas e procedimentos gerais para o intercâmbio de conhecimentos e as comunicações entre os órgãos que constituem o SISBIN, inclusive no que diz respeito à segurança da informação; c) contribuir para o aperfeiçoamento da doutrina de inteligência; d) opinar sobre propostas de integração de novos órgãos e entidades ao Sistema Brasileiro de Inteligência; e) propor a criação e a extinção de grupos de trabalho para estudar problemas específicos, com atribuições, composição e funcionamento regulados no ato que os instituir; e f) propor ao seu Presidente o regimento interno (DECRETO Nº 6.540, DE 19 DE AGOSTO DE 2008).

[90] Na condição de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, a ABIN tem a seu cargo: I - estabelecer as necessidades de conhecimentos específicos, a serem produzidos pelos órgãos que constituem o SISBIN, e consolidá-las no Plano Nacional de Inteligência; II - coordenar a obtenção de dados e informações e a produção de conhecimentos sobre temas de competência de mais de um membro do Sistema Brasileiro de Inteligência, promovendo a necessária interação entre os envolvidos; III - acompanhar a produção de conhecimentos, por meio de solicitação aos membros do SISBIN, para assegurar o atendimento da finalidade legal do Sistema; IV - analisar os dados, informações e conhecimentos recebidos, com vistas a verificar o atendimento das necessidades de conhecimentos estabelecidas no Plano Nacional de Inteligência; V - integrar as informações e os conhecimentos fornecidos pelos membros do SISBIN; VI - solicitar dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal os dados, conhecimentos, informações ou documentos necessários ao atendimento da finalidade legal do Sistema; VII - promover o desenvolvimento de recursos humanos e tecnológicos e da doutrina de inteligência, realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência, em coordenação com os demais órgãos do Sistema Brasileiro de Inteligência; VIII - prover suporte técnico e administrativo às reuniões do Conselho e ao funcionamento dos grupos de trabalho, solicitando, se preciso, aos órgãos que constituem o Sistema colaboração de servidores por tempo determinado, observadas as normas pertinentes; e IX - representar o SISBIN perante o órgão de controle externo da atividade de inteligência. Parágrafo único. Excetua-se das atribuições previstas neste artigo a atividade de inteligência operacional necessária ao planejamento e à condução de campanhas e operações militares das Forças Armadas, no interesse da defesa nacional. (DECRETO Nº 4.376, DE 13 DE SETEMBRO DE 2002).

[91] Segundo Cepik, "O GSI transformou-se no principal instrumento agregador dos fluxos informacionais vindos de vários órgãos federais e no locus da gestão de crises nas áreas de segurança interna e externa. Embora a ABIN seja definida legalmente como o órgão central do sistema e exerça um papel de *primus inter pares*, na prática sua subordinação ao GSI aumentou o poder de agenda da Presidência da República sobre as prioridades do trabalho de obtenção e análise de informações, ao mesmo tempo em que reduziu a autoridade da ABIN sobre os demais órgãos participantes" (CEPIK, Marco. *Nota Técnica sobre o Sistema Brasileiro de Inteligência.* Nota Técnica de Inteligência CGEE GSI/PR, 2009. Disponível em: http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/cgee2009.pdf. Acesso: 06/06/2012)

Armada; do Centro de Inteligência da Marinha; do Centro de Inteligência do Exército; e do Centro de Inteligência da Aeronáutica.

O Ministério das Relações Exteriores, por sua vez, participa do SISBIN, atualmente, apenas com a Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais (COCIT). Além de pequena, a participação do MRE no SISBIN tem sido temática: ilícitos transnacionais. Contudo, há relatos de entrevistados que a relação diplomacia-inteligência vem se intensificando em um grau mais amplo[92]. A descrição de todos os membros do SISBIN, bem como um quadro esquemático do Sistema, está no Anexo C.

O SISBIN pode ser considerado um sistema de interação, mas é preciso ressaltar que tal interação se restringe ao âmbito da atividade de inteligência no Brasil. O seu foco está na informação, no conhecimento e no subsídio à tomada de decisão sob este aspecto. Ainda que trabalhe no âmbito da estratégia internacional do país, o SISBIN atua a partir da informação e da inteligência, com suas técnicas e métodos próprios, que, embora importantes, são insuficientes para contemplar o plano internacional de forma mais ampla. Uma maior atuação da inteligência no plano externo deve conciliar, necessariamente, a perspectiva da defesa e da diplomacia.

2.5.5 Grupos de Trabalho

Os Grupos de Trabalhos são mecanismos *ad hoc* de interação. Trata-se de um tipo de organização mais informal e mais setorizado. Geralmente, os Grupos de Trabalho são criados para tratar de temáticas específicas e extinguem-se quando a meta estabelecida é atingida. Existem alguns Grupos de Trabalho que podem ser considerados mecanismos de interação, como o Comitê Ministerial para Elaboração da Política Nacional de Inteligência e Reavaliação do SISBIN (2009)[93] e o Grupo de Trabalho Interministerial (que tem o objetivo de elaborar estudos sobre temas pertinentes ao Livro Branco de Defesa Nacional)[94]. No âmbito da CREDEN, foram criados diversos grupos de trabalho entre 2003 e 2010[95].

---

[92] A partir de 2012, o Secretário-Geral das Relações Exteriores passará a ser o membro do SISBIN e a COCIT, membro suplente. Esta informação foi dada por um dos entrevistados e não havia sido oficializada até o fim do trabalho. De qualquer modo, este é um indício que de a interação, ao menos no nível do SISBIN, vem se aprofundando ou tende a tanto.

[93] Decreto de 18 de fevereiro de 2009.

[94] Decreto nº 7.438, de 11 de fevereiro de 2011.

[95] Alguns dos Grupos de Trabalho criados no âmbito da CREDEN neste período foram:

- Grupo de Trabalho de Biodefesa (GTB) – 2003;
- Grupo Técnico que para elaborar proposta de uma nova política indigenista – 2004;
- Grupo Técnico no âmbito da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional para elaborar uma

Há uma considerável diversidade de temáticas e de participantes nos Grupos de Trabalho. Tal diversidade demonstra que não há homogeneidade nessa estrutura de interação. No entanto, para fins analíticos, trataremos dos Grupos de Trabalho como um só tipo de estrutura, e consideraremos que as suas características principais são: destinação específica, transitoriedade e informalidade.

2.5.6 Encontros Informais

Os Encontros Informais são um tipo de mecanismo de interação não contemplado nas estruturas de interação acima mencionadas. Neste trabalho, serão considerados Encontros Informais: reuniões, telefonemas, trocas de e-mails e outras formas de comunicação entre as áreas de defesa, diplomacia e inteligência que não estejam no âmbito das estruturas formais de interação.

Os Encontros Informais são um mecanismo de cotidiano das respectivas burocracias de difícil mensuração, uma vez que, por natureza, não costumam ser agendados com antecedência, não seguem uma pauta pré-determinada, não resultam em registros formais (como atas ou ofícios), geralmente não podem ser mencionados como uma fonte formal de informações e nem podem, *per se*, ensejar a tomada de providências formais. Os Encontros Informais, contudo, acontecem com a mesma frequência e são tão importantes quanto os mecanismos formais de interação, conforme o que se pode constatar da realidade empírica e, também, de uma das entrevistas realizadas para este trabalho, por exemplo. Ao ser questionado sobre quais eram os mecanismos de interação utilizados e se estes eram prioritariamente formais ou informais, um dos entrevistados respondeu:

> Tem de tudo. É reunião regular, reunião informal, e-mail, troca de telefone, presença física aqui, a gente indo lá. Isso acontece toda semana e de todos

---

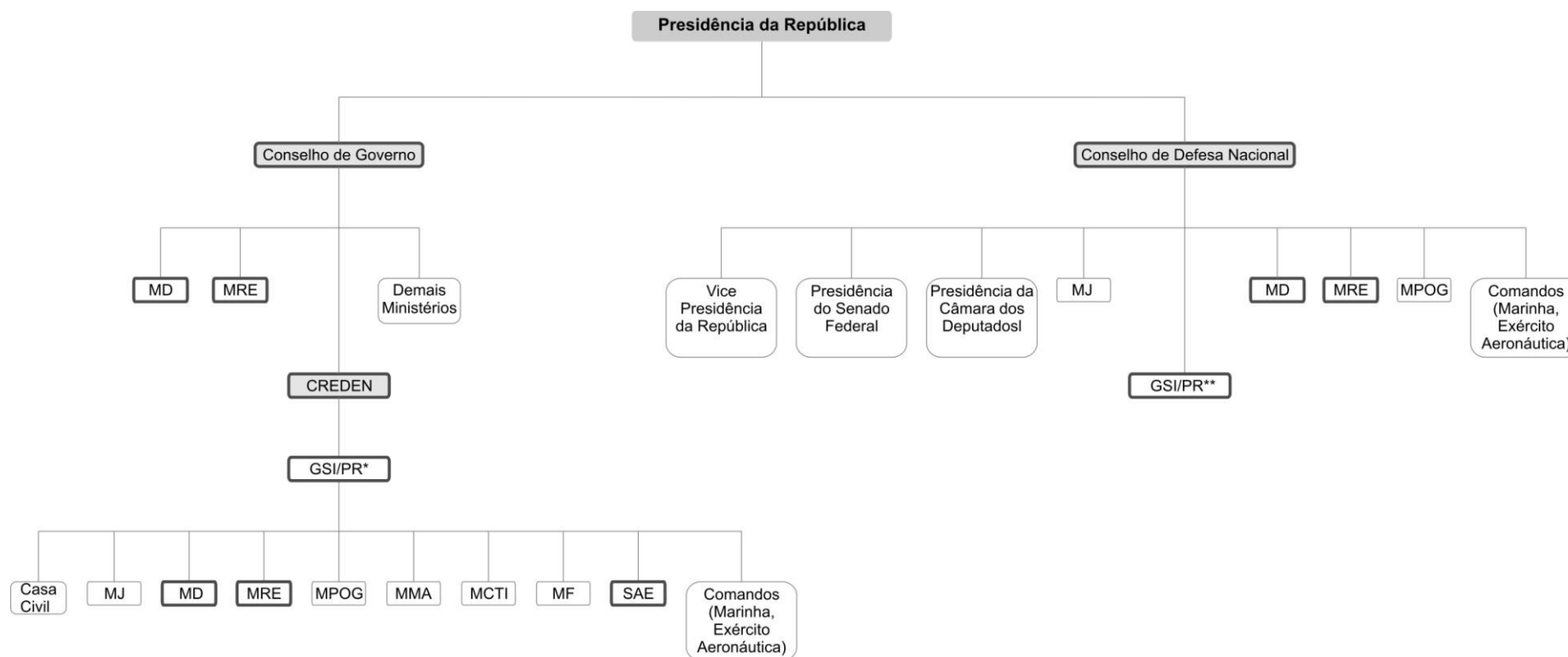
proposta de política de contraterrorismo – 2004;
• Grupo Técnico para elaborar proposta legislativa à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, sobre a posse, ocupação, utilização e exercício de atividades nas áreas indispensáveis à segurança do território nacional, em especial o desenvolvimento e a integração fronteiriça – 2005;
• Grupo Técnico para elaborar proposta de política nacional de inteligência – 2005;
• Grupo Técnico para elaborar proposta de tópicos que deverão constar de um Projeto de Lei para a Defesa da Soberania e do Estado Democrático de Direito, conforme Resolução nº1, de 14 de Julho de 2008 – 2008;
• Grupo Técnico de Segurança Cibernética – 2009.
• Grupo Técnico a fim de estabelecer o perfil de empresas consideradas como estratégicas e analisar a viabilidade de apoio institucional a essas empresas – 2010.
BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. http://bibliotecapr.planalto.gov.br/chronuswebopac/. Acesso em: 15/05/2012.

> os meios, não tem uma prevalência de um em relação ao outro (Representante da Inteligência).

Embora seja um pouco simplificador tratar dos Encontros Informais como uma estrutura única de interação, assim como os Grupos de Trabalho, optamos por proceder desta forma, com o intuito de identificar características específicas desse tipo mecanismo: informalidade, pessoalidade e fluidez.

***

As estruturas formais de interação mencionadas acima – Conselho de Governo, Conselho de Defesa Nacional, Câmara de Relações Exteriores – apresentam-se graficamente de acordo com a Figura a seguir. O esquema de órgãos que fazem parte do SISBIN está no Anexo C.

Figura 2 Estruturas formais de interação de defesa, diplomacia e inteligência

Fonte: Elaboração própria (com base no Art. 91, CF/88; na Lei Nº 8.183, de 11 de Abril de 1991; na Lei Nº 10.683, de 28 de Maio de 2003; e no Decreto Nº 4.801, de 6 de Agosto de 2003)

* O GSI/PR preside a CREDEN.
** Cabe ao GSI/PR executar as atividades permanentes necessárias ao exercício da competência do CDN.

3. Documentos

Os documentos produzidos no âmbito da defesa, da diplomacia e da inteligência são de extrema importância não só para as áreas específicas a que se dirigem, mas também para as áreas correlatas. Os documentos são, ainda, instrumentos de interação, no que diz respeito tanto à sua formulação quanto à sua execução. Serão abordados, sob os aspectos mencionados, os seguintes documentos da defesa: a Política de Defesa Nacional (2005), a Estratégia Nacional de Defesa (2008) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Sobre a inteligência, será examinada a Política Nacional de Inteligência. No âmbito da diplomacia, serão analisados os discursos de posse dos Ministros de Relações Exteriores de 1999 a 2010 e as Mensagens ao Congresso Nacional enviadas pela presidência da República nesse mesmo período.

É importante mencionar que a área da defesa é a única que tem documentos públicos, produzidos e publicados, que orientam as ações das instituições desta área. A Política Nacional de Inteligência ainda não foi sancionada, razão pela qual faremos uma análise do texto encaminhado para sanção presidencial. No âmbito da diplomacia, não há documento produzido ou publicado que pudesse ser comparado aos documentos da defesa e da inteligência. Este fato é, por si só, significativo para a compreensão da interação entre as três áreas e para o entendimento da interação como fator de influência na atuação internacional do Brasil.

Tais documentos serão analisados a partir da perspectiva da interação. Buscaremos avaliar, portanto, em que medida esses materiais indicam a ocorrência de interação entre as áreas de diplomacia, defesa e inteligência.

3.1 Política de Defesa Nacional

A primeira referência da área de defesa é a Política de Defesa Nacional (PDN), de 2005. A PDN está dividida nas Orientações Estratégicas: 1) O Estado, a Segurança e a Defesa; 2) O Ambiente Internacional; 3) O Ambiente Regional e o Entorno Estratégico; 4) O Brasil; 5) Objetivos da Defesa Nacional; 6) Orientações Estratégicas; e 7) Diretrizes.

A PDN traça orientações estratégicas, tendo por base os objetivos da Defesa Nacional. Boa parte das Orientações Estratégicas demonstra algum grau de interação e

convergência com a política externa brasileira. As diretrizes do documento refletem as Orientações Estratégicas[96].

A PDN foi o primeiro documento produzido no âmbito da defesa que se voltou de maneira mais contundente para os temas e os problemas do setor, desde a redemocratização do país. Houve um documento anterior ao de 2005, elaborado em 1996, que foi, em grande medida, um dos mecanismos de aproximação das Forças Armadas para a constituição do Ministério da Defesa. Portanto, a PDN de 2005, ainda que aborde de forma insuficiente os temas da defesa, aprofundou-se e expandiu-se em relação à sua predecessora, a PDN de 1996.

3.2 Estratégia Nacional de Defesa

A Estratégia Nacional de Defesa (END) foi criada em 2008 com o objetivo de estabelecer metas e prioridades para a defesa nacional no médio e longo prazos. Além disso, a END tem a finalidade de orientar de forma sistemática a reorganização e a reorientação das Forças Armadas, bem como a organização da indústria de defesa.

Alguns fatores compõem o núcleo da END, como pressupostos. Entre esses fatores, estão as definições de que a "Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento" e de que a END "será complementada por planos para a paz e para a guerra, concebidos para fazer frente a diferentes hipóteses de emprego"[97].

Dos aspectos abordados pela END, vale ressaltar alguns que envolvam a interação entre defesa, diplomacia e inteligência: integração da América do Sul; operações de paz; estabilidade regional; inserção internacional e segurança nacional; aperfeiçoamento de processos para o gerenciamento de crises; integração de todos os órgãos do Sistema de Inteligência Nacional (SISBIN); prevenção de atos terroristas e de atentados massivos aos direitos humanos, bem como a condução de operações contraterrorismo; medidas para a segurança das áreas de infraestruturas críticas; e medidas de defesa química, bacteriológica e nuclear.

A Estratégia Nacional de Defesa prevê, portanto, o tratamento conjunto da defesa, da diplomacia e da inteligência para algumas temáticas de defesa nacional. Ainda que as críticas sobre a profundidade e o alcance do documento tenham fundamento, é válido

[96] PDN, 2005.
[97] END, 2008.

mencionar a END logrou avanços em relação às políticas de defesa nacional elaboradas anteriormente.

3.3 Livro Branco de Defesa Nacional

O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) é um documento que

> expõe a visão do governo sobre o tema da defesa, a ser apresentado à comunidade nacional e internacional. O documento divulga e detalha a política e a estratégia de defesa do país, bem como os meios disponíveis e a articulação das Forças Armadas. O objetivo é constituir um instrumento gerador de confiança mútua entre os países, ao fazer uma apresentação transparente de temas sensíveis de segurança e defesa[98].

O LBDN ainda não foi lançado. A previsão legal é de que a sua publicação ocorra em 2012. O Livro Branco deve conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas, e deve abordar os seguintes aspectos: cenário estratégico para o século XXI; política nacional de defesa; estratégia nacional de defesa; modernização das Forças Armadas; racionalização e adaptação das estruturas de defesa; suporte econômico da defesa nacional; Forças Armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica; operações de paz e ajuda humanitária[99].

É importante ressaltar que foi instituído, em 2011, um Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar estudos sobre temas pertinentes ao Livro Branco, com reuniões trimestrais[100]. Certamente a presença de diversos participantes torna mais complexo o processo de elaboração de um texto. Contudo, a importância de tal documento exige que haja profundos debates para que o texto seja bem formulado e coerente com as ações do país.

Ao comparar a PDN, a END e o LBDN – este conforme o conteúdo determinado pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010 –, será possível destacar alguns aspectos que permeiam os documentos da defesa e estão relacionados à interação desta com

---

[98] MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/component/content/article/2454291.html. Acesso em: 21/05/2012.
[99] Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.
[100] São membros do Grupo de Trabalho Interministerial: Ministério da Defesa, que o presidirá; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Fazenda; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Justiça; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Relações Exteriores; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Decreto nº 7.438, de 11 de fevereiro de 2011.

a diplomacia e com a inteligência. O tema "operações de paz" aparece nos três documentos; têm destaque, também, o terrorismo e o contraterrorismo e aspectos de segurança sobre espaço cibernético.

3.4 Política Nacional de Inteligência

A Política Nacional de Inteligência (PNI) deverá ser fixada pelo Presidente da República e executada pela ABIN, sob a supervisão da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo. A PNI deve ser submetida ao exame e às sugestões do competente órgão de controle externo da atividade de inteligência. O Brasil ainda não possui, oficialmente, sua Política Nacional de Inteligência, uma vez que o projeto de PNI, tendo cumprido todas as etapas acima, aguarda a sanção presidencial desde 2010[101]. Assim, o documento que será tratado é a versão aprovada pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência, apresentada para sanção presidencial.

Serão destacados os instrumentos e as diretrizes da PNI que poderão favorecer a interação da inteligência com a defesa e com a diplomacia. Entre os instrumentos de inteligência elencados pela PNI como necessários à implementação de seus objetivos, há alguns que possibilitam ou que exigem algum grau de interação com a defesa e com a diplomacia: o Plano Nacional de Inteligência; a Doutrina Nacional de Inteligência; o SISBIN e os órgãos de inteligência que o integram; o intercâmbio de dados e conhecimentos no âmbito do SISBIN; o planejamento integrado do regime de cooperação entre integrantes do SISBIN.

As ameaças priorizadas pela PNI que devem ser consideradas pelos diversos órgãos do SISBIN para suas respectivas atividades são: 1) Espionagem; 2) Sabotagem; 3) Interferência Externa; 4) Ações Contrárias à Soberania Nacional; 5) Ataques Cibernéticos; 6) Terrorismo; 7) Atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis; 8) Armas de Destruição em Massa; 9) Criminalidade Organizada; 10) Corrupção; 11) Ações Contrárias ao Estado Democrático de Direito. Entre as ameaças levantadas pela PNI, há algumas semelhantes àquelas abordadas nos documentos produzidos pela defesa.

[101] O Comitê Ministerial, criado em 2009, para Elaboração da Política Nacional de Inteligência e Reavaliação do SISBIN encaminhou o texto da PNI à Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência. A CCAI, por sua vez, alterou e aprovou o texto do documento que foi encaminhado à sanção presidencial no final de 2010.

Mencionem-se duas ameaças às quais defesa e inteligência fazem referência direta: terrorismo e ataques cibernéticos[102].

3.5 Discursos e Mensagens ao Congresso Nacional

Em relação à diplomacia, buscaremos elementos de interação com a defesa e com a inteligência a partir dos discursos de posse dos Ministros de Relações Exteriores do período analisado (1999-2010) – Luiz Felipe Lampreia, Celso Lafer e Celso Amorim – e das Mensagens ao Congresso Nacional elaboradas pela Presidência da República, entre 2000 e 2010.

Nos discursos de posse proferidos pelos Ministros de Relações Exteriores mencionados acima, algumas das temáticas abordadas como prioritárias para a política externa indicam possibilidade de interação com a defesa e com a inteligência. O tema do desenvolvimento, associado ao pacifismo, é ressaltado por todos os ex-ministros[103] e tem correlação com a END, que propõem metas de defesa associadas ao desenvolvimento. Outros aspectos prioritários nos discursos são o entorno regional; a América do Sul e a integração regional[104] que também são temas de extrema relevância nos documentos da defesa. Há, ainda, menções ao combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas[105], temas que têm interface com a defesa e com a inteligência[106].

---

[102] A PNI trata das diretrizes a serem seguidas pela atividade de inteligência. A maior parte das diretrizes foca no combate ou no devido tratamento às ameaças elencadas. As diretrizes da PNI são: 1) Prevenir ações de espionagem no país; 2) Ampliar a capacidade de detectar, acompanhar e informar sobre ações adversas aos interesses do Estado no exterior; 3) Prevenir ações de sabotagem; 4) Expandir a capacidade operacional da Inteligência no espaço cibernético; 5) Compartilhar dados e conhecimentos; 6) Ampliar a confiabilidade do Sistema Brasileiro de Inteligência; 7) Expandir a capacidade operacional da Inteligência; 8) Fortalecer a cultura de proteção de conhecimentos; 9) Cooperar na proteção das infraestruturas críticas nacionais; 10) Cooperar na identificação de oportunidades ou áreas de interesse para o Estado brasileiro.

[103] “[Os formuladores de política externa] não devem esquecer que o sentido principal da política externa precisa ser a busca do desenvolvimento, em todos os seus múltiplos aspectos” LAMPREIA, Luiz Felipe. *Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro de Estados das Relações Exteriores, por ocasião da Posse do Embaixador Seixas Corrêa, no Cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores. Brasília, 4 de janeiro de 1999.* Resenha de Política Exterior do Brasil. Brasília: Ministério de Relações Exteriores. Nº 84, 1º semestre de 1999, p. 27.

“Entre os fatores de continuidade que determinam o interesse nacional destaco: [...]o positivo e pacífico relacionamento com os nossos muitos vizinhos; [...] o desafio do desenvolvimento e o imperativo do resgate da dívida social, que é o passivo da nossa História”. LAFER, Celso. *Discurso de Posse Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer, 29 de Janeiro de 2001*. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/index.php?option=com_content&view=article&id=148%3Acelso-lafer&catid=55%3Aministros&Itemid=92. Acesso em: 23/05/2012.

[104] “No Governo Lula, a América do Sul será nossa prioridade” (AMORIM, 2003).

[105] LAMPREIA, 1999, p. 28

“Deveremos, igualmente, envidar esforços ainda mais intensos de cooperação internacional para fazer frente às novas ameaças que representam o tráfico de drogas, o crime organizado e a lavagem de dinheiro” (LAFER,

As Mensagens ao Congresso Nacional contêm as principais ações realizadas pelo Poder Executivo no ano anterior ao do envio da Mensagem. No âmbito da defesa, da diplomacia e da inteligência, as Mensagens analisadas, de 2000 a 2010, continham alguns elementos de interação, sobretudo, entre a defesa e a diplomacia. O fato de as áreas de defesa nacional e de política externa[107] estarem sempre associadas na exposição desses documentos demonstra, ainda que em uma analogia simplificada, que a Presidência da República trata os dois assuntos de maneira conjunta, com relação às demais políticas do escopo do Executivo.

É possível observar alguns conteúdos semelhantes na exposição de atividades da defesa e da diplomacia nas Mensagens ao Congresso Nacional. Os temas abordados com mais frequência pelos dois aspectos são: América do Sul, fronteiras e integração regional; missões de paz; crime organizado; desarmamento e não proliferação.

Importante mencionar que não há nas Mensagens aqui avaliadas referência de forma organizada e sistemática (como no caso da defesa e da diplomacia) às atividades de inteligência. Verifica-se, ainda, que a Presidência da República não associa a inteligência à defesa e à inteligência em suas exposições ao Congresso Nacional. Nota-se a quase ausência de explanação conjunta das três áreas[108].

2001).

"Participaremos da luta contra o terrorismo e o crime organizado, com base na cooperação e no Direito internacionais" (AMORIM, 2003).

[106] Além da temática que propicia a interação, foi possível constatar uma mudança nos discursos de posse dos Ministros de Relações Exteriores com relação à interação institucional. Houve um crescente reforço nas menções ao diálogo do MRE com outros agentes nacionais (especialmente o Legislativo, os empresários, universidades, organizações não governamentais). Nos discursos de Celso Amorim e de Antônio Patriota, houve menção explícita à coordenação com órgãos governamentais (AMORIN, 2003) e de "comunicação abrangente com as diferentes Pastas do Executivo com as quais não podemos deixar de trabalhar em sintonia, como Justiça, Defesa, Indústria e Comércio, Fazenda, Direitos Humanos, Meio Ambiente, entre outras" (PATRIOTA, 2011). Além disso, vale mencionar a considerável mudança de perspectiva do MRE em 1999, quando o Ministro ressaltou a inconveniência, naquele momento, em se enfatizar o poder militar, e a menção explícita no discurso do Ministro Antônio Patriota à área de defesa e ao Ministério de Defesa.

No discurso de 1999: [...] não devemos, nem podemos, alimentar visões de projeção global de nosso poder político-militar. As carências que enfrenta o povo brasileiro não permitem, de modo algum, a mobilização dos enormes recursos necessários para dar lastro e credibilidade a um projeto dessa natureza, como em algum momento imaginaram os defensores da ideia de 'Brasil potência'" (LAMPREIA, 1999).

E no discurso de 2011: "Nossos próprios imperativos de desenvolvimento econômico, social e tecnológico orientarão a busca de parcerias em uma variedade de temas, que incluirão a educação, a inovação, a energia, a agricultura, a produtividade industrial, *a defesa*; sem descuidarmos do meio ambiente, da promoção dos direitos humanos, da cultura, das questões migratórias" PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *Discurso de Posse Ministro das Relações Exteriores Antonio de Aguiar Patriota, 2 de Janeiro de 2011*. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/index.php?option=com_content&view=article&id=150%3Aantonio-de-aguiar-patriota&catid=55%3Aministros&Itemid=92. Acesso em: 23/05/2012.

[107] Também denominadas em algumas Mensagens ao Congresso Nacional de: Inserção Soberana (2004 e 2005) ou de Política Exterior e Soberania (2006, 2007, 2008, 2010).

[108] Houve menção à área de inteligência associada à defesa e/ou à diplomacia apenas na Mensagem ao Congresso Nacional de 2001: "Com relação ao combate ao narcotráfico e ao crime organizado, os Presidentes decidiram

4. Considerações finais do capítulo

Este capítulo tinha como principal objetivo identificar os diferentes agentes, órgãos, processos e políticas que compõem as áreas de defesa, diplomacia e inteligência e que realizam a interação entre essas áreas. Para que tal objetivo pudesse ser cumprido, consideramos necessário situar as áreas de defesa, de diplomacia e de inteligência como participantes do processo decisório em política externa e como atores influentes para a atuação internacional do Brasil. Isso justificou a nossa escolha pelo esquema de Hudson sobre APE, especialmente, sua síntese sobre a participação de grupos no processo decisório em política externa.

A exploração das definições de defesa, diplomacia e inteligência teve a função de: 1) diferenciar o conceito de defesa do conceito de segurança e propor uma aproximação conceitual ao termo de defesa utilizado neste trabalho; 2) diferenciar o conceito de diplomacia do de política externa, dado que estes são, por vezes, confundidos; 3) esclarecer o que se entende por inteligência e atividade de inteligência, objeto de poucos estudos no Brasil. Expostas as demarcações de defesa, diplomacia e inteligência, buscamos identificar os órgãos e as políticas que fazem parte de cada uma dessas áreas e as estruturas e mecanismos existentes no Brasil que realizam, ao menos legalmente, a interação entre as três áreas.

Este mapeamento é útil para a compreensão da importância da interação e para a construção de um tipo ideal de interação, aspectos que serão debatidos do Capítulo 2. As definições e exposições abordadas neste capítulo são relevantes para a análise da interação no Brasil, o que será abordado no Capítulo 3.

---

estreitar a cooperação entre os países sul-americanos nos campos de inteligência, operações policiais, controle do tráfico, desvio de precursores químicos e controle do tráfico de armas"; na Mensagem ao Congresso Nacional de 2004: "Foram organizados também encontros dos chefes e técnicos dos serviços de inteligência dos países da América do Sul"; e na Mensagem ao Congresso Nacional de 2007: "O Governo brasileiro instalou o Centro Regional de Inteligência, em Foz do Iguaçu, para combater ilícitos na Tríplice Fronteira".

Capítulo 2

Interação entre Defesa, Diplomacia e Inteligência: em busca de um modelo ideal

O objetivo deste trabalho é analisar diversos aspectos que circundam a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil. Essa interação está vinculada ao processo de elaboração e execução da política externa e da estratégia de atuação internacional de um país. A Análise de Política Externa (APE), explorada no Capítulo 1, demonstra essa relação de forma clara.

Com o intuito de compreender a interação das instituições-chave nessas três áreas no Brasil, este capítulo apresentará o que se entende por interação, bem como explicará a razão da importância que vemos no processo de interagir. Também com a finalidade de compreender a interação no Brasil, buscaremos identificar parâmetros conceituais para a interação entre defesa, diplomacia e inteligência. Tais parâmetros possibilitam a construção de tipos ou modelos ideais de interação. Com o estabelecimento desses parâmetros, que serão tratados neste trabalho como critérios de interação, caracterizaremos a interação no Brasil.

Para determinar alguns dos critérios essenciais à interação entre defesa diplomacia e inteligência, utilizaremos três referências. A primeira delas é o modelo de interação dos Estados Unidos. A segunda referência será o estudo de João Paulo Alsina sobre a articulação entre política externa e poder militar no Brasil. Por fim, utilizaremos a percepção de entrevistados para traçar os critérios essenciais de interação.

Para atender aos objetivos deste capítulo, ele foi dividido nas seguintes seções: 1) O que é interação e por que interagir?; 2) Modelo Ideal de Interação; 3) Interação nos Estados Unidos; 4) A interação a partir da análise de Alsina; 5) Percepções sobre o modelo ideal; 6) Critérios de Interação; 7) Modelo ideal para compreender a interação no Brasil; 8) Considerações finais do capítulo.

1. O que é interação e por que interagir?

A interação entre defesa, diplomacia e inteligência é o objeto desta investigação. O objetivo principal deste trabalho é entender como funciona essa interação específica. Para este propósito, faz-se necessário mencionar o que se entende por interação neste trabalho. Além de ser o instrumento de vinculação entre as áreas de defesa, diplomacia e inteligência, a interação também pode ser considerada um tipo de instrumento de mensuração da atuação externa do Brasil.

No trabalho *Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita* (2006), Alsina aborda a política de defesa e a política externa e utiliza o termo articulação, em vez de interação[109]. Embora não defina claramente o termo, é possível inferir que o autor entende que a articulação se dá entre duas políticas convergentes, políticas "harmônicas", "não havendo incompatibilidade entre elas"[110]. Para este trabalho, preferimos utilizar o conceito de interação por ser este mais amplo, ainda que guarde algum grau de sinonímia com o termo articulação.

Segundo o *Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, a primeira acepção de interação é "influência mútua de órgãos ou organismos inter-relacionados"[111]. Segundo o dicionário, interação também pode significar "atividade ou trabalho compartilhado, em que existem trocas e influências recíprocas". Em ambas as definições, fica evidente que há algo de recíproco em um dado ponto de contato ou relação. Em que, exatamente, consiste essa troca entre defesa, diplomacia e inteligência; se há influência mútua; e quão equilibrada ela é são questões às quais se pretende responder a partir deste capítulo.

Essa noção de influência mútua no conceito de interação, também é bastante utilizada na perspectiva econômica de interação social. Há diversos trabalhos que enfocam a interação social e sua influência no mercado e nos aportam elaborados modelos econométricos a fim de demonstrar tal relação[112]. Boa parte desses estudos também analisa como a decisão de um indivíduo é influenciada pela interação social e vice-versa.

---

[109] ALSINA JR, João Paulo Soares. *Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.
[110] ALSINA, 2006, p. 17.
[111] HOUAISS, Antonio. Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Disponível em: <http://houaiss.uol.com.br>. Acesso em: 12/05/2011.
[112] SCHELLING, Thomas C. *Micromotives and macrobehavior*. New York: W. W. Norton, 1978; GLAESER, Edward; SCHEINKMAN, José. *Measuring Social Interactions*. Havard Institute of Economic Research Working Papers 1878, 1999; BLUME, L. and S. DURLAUF.*The interactions-based approach to socioeconomic behavior*. Working Paper Social Systems Research Institute, University of Wisconsin, 2000.

Esta noção econômica de interação social nos é particularmente útil, pois um dos objetivos desta pesquisa é saber como os agentes (diplomacia, inteligência e defesa) atuam, influenciam-se mutuamente e quais resultados são provenientes dessa inter-relação. Ademais, pode-se inferir, com base nos princípios econômicos, que a finalidade ideal da interação entre as três áreas seria a de otimizar a informação e os recursos disponíveis para a tomada de decisão. Assim, a interação contribui para que os esforços burocráticos não fiquem diluídos e sejam mais bem aproveitados.

Nos campos da sociologia e da política, há uma ampla abordagem sobre a interação social. Tendo esses campos do conhecimento como referência, a interação social manifestada na política burocrática proporciona um importante fundamento para o conceito de interação entre as três áreas da burocracia brasileira. Em *Ensaios de Sociologia*, Max Weber analisa a formação e o funcionamento da burocracia e afirma que

> o grande Estado moderno é absolutamente dependente de uma base burocrática. Quanto maior é o Estado e principalmente quanto mais é, ou tende a ser uma grande potência, tanto mais incondicionalmente isso ocorre[113].

Sob a perspectiva da política, ou da sociologia política, a interação é um dos aspectos da organização do Estado. A interação é uma forma de manifestação da racionalização de uma das instituições sociais, as burocracias. Conforme abordado no Capítulo 1, a interação entre defesa, diplomacia e inteligência se manifesta no pequeno grupo, na política burocrática e no processo organizacional, unidades de tomada de decisão abordadas pela Análise de Política Externa.

Em suma, o que se espera, com o conceito de interação, é avaliar a intensidade e a qualidade das atividades mútuas, dos diálogos, dos contatos entre defesa, diplomacia e inteligência. Idealmente, a interação – tendo em mente a pertinência de se promover sinergias entre as políticas – permite que o compartilhamento, a coordenação e o direcionamento de informações e ações que devem chegar ao tomador de decisão sejam mais eficientes e eficazes. Tais informações e ações seriam inteiramente condizentes com as necessidades e objetivos de política externa do país.

A realidade contrapõe a perspectiva acima apresentada. Os exemplos de interação existentes não se mostraram suficientes para suprir todas as necessidades, os objetivos e a

---

[113] WEBER, 1982, p. 246.

execução da política externa. Entretanto, a ausência ou insuficiência da interação é um risco que os países que experimentaram a interação entre diversas áreas como suporte às ações internacionais não querem correr. Assim, há uma busca constante por aperfeiçoamento nos processos de interação. Ainda que haja falhas ou que a interação não consiga cumprir completamente sua função, é nítido o reconhecimento da força e da importância de mecanismos de interação na tomada de decisão.

As Análises de Política Externa evidenciam que a interação é um elemento da influência de grupos na política externa. Como apontado por Weber, quanto maior for o Estado e maior for seu interesse em se tornar uma potência, maior será sua estrutura burocrática. Com o crescimento do Estado e a consequente necessidade de crescimento do aparato estatal, há uma fragmentação das funções desempenhadas para organizações e para a burocracia. Em países democráticos, ou com menor centralização, a tendência é que esta burocracia e os processos organizacionais se tornem cada vez mais influentes na tomada de decisões, inclusive em política externa.

Mesmo com a horizontalização decisória, é possível que pequenos grupos continuem sendo os principais determinantes das decisões finais em alguns países. Contudo, a necessidade de obter informações diversificadas e de se ter "várias opções sobre a mesa" para a tomada de decisões e a execução da política externa faz que as burocracias e as organizações especializadas sejam crescentemente demandadas. É possível que, por um lado, se observe justaposição nas funções das organizações e das burocracias, devido à similaridade das demandas. Por outro lado, como já abordado, as organizações e as burocracias têm dinâmicas e interesses próprios; portanto, suas percepções e análises estarão também imbuídas desses interesses. Em ambas as situações, a interação e a coordenação entre organizações e burocracias são fundamentais para as propostas de tomada de decisão.

Se há justaposição de atividades, a interação é importante para definir focos, métodos de avaliação e procedimentos em cada grupo. Os mecanismos de interação também são importantes para que os interesses de cada grupo venham à tona. A disputa entre agências pode ser positiva para a avaliação do tomador de decisão, uma vez que elas utilizarão seus melhores argumentos e sua energia para influenciar a decisão. A disputa entre agências pode ser também negativa, caso predomine o interesse de um ou poucos atores em detrimento dos interesses do Estado.

A interação pode ocorrer nos diferentes níveis apresentados por Hudson: no pequeno grupo, nas organizações ou nas burocracias. Evidentemente, a interação em cada um

dos níveis gera consequências diferentes para a tomada de decisões em política externa. Aparentemente, a interação em pequenos grupos é mais necessária e provoca consequências mais imediatas e perceptíveis. Como o pequeno grupo está em níveis mais elevados da tomada de decisão e também mais próximo do mais alto nível de decisão – o presidencial –, é natural que este grupo seja mais demandado diretamente pelo Presidente. Em determinados assuntos, é possível que o Presidente solicite um consenso entre alguns dos participantes desse grupo, e daí também provém a necessidade de maior interação.

A interação é um processo de construção de conhecimento mútuo e de possibilidades para a tomada de decisão. Sua importância reside, principalmente, nesse processo. A interação permite que as opções de decisão sejam explicitadas por diferentes percepções, permite que haja consenso, quando necessário, e que os recursos, as informações e as demandas, de maneira geral, sejam otimizados.

2. Modelo Ideal de Interação

Esta seção apresenta os elementos que permitem constituir um modelo ideal (ou vários modelos ideais) para a interação entre defesa, diplomacia e inteligência, de modo que ela seja significativa para a estratégia de atuação do país. A acepção de modelo que utilizamos não se confunde com a de modelo puramente deontológico ou com a definição comumente utilizada pela comunidade científica de modelo como um esquema que representa um fenômeno ou um conjunto de fenômenos e que permite a previsibilidade da ocorrência destes por meio de leis e teorias. Antes, cabe frisar que os termos "modelo" e "modelo ideal" são baseados no conceito de tipo ideal que se derivou das obras de Max Weber[114]. O tipo ideal é uma categoria conceitual criada pelo pesquisador a fim de explorar os fatos complexos da realidade. O tipo ideal contém elementos que auxiliam a compreender a realidade e sobre ela refletir. Weber define o tipo ideal da seguinte forma:

> Obtém-se um tipo ideal mediante a acentuação unilateral de um ou vários pontos de vista, e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo os pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de se formar

---

[114] Especialmente as obras: WEBER, Max. *A "Objetividade" do Conhecimento nas Ciências Sociais*. In: COHN, G.. Max Weber: Sociologia. São Paulo: Ática, 1986; e WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

> um quadro homogêneo de pensamento. Torna-se impossível encontrar empiricamente na realidade esse quadro, na sua pureza conceitual, pois se trata de uma utopia. A atividade historiográfica defronta-se com a tarefa de determinar, em cada caso particular, a proximidade ou afastamento entre a realidade e o quadro ideal (...) Ora, desde que cuidadosamente aplicado, esse conceito cumpre as funções específicas que dele se esperam, em benefício da investigação e da representação[115].

Para a construção do modelo ideal que constitua ferramenta de compreensão da interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil, serão utilizadas três referências principais: 1) o processo interagência dos Estados Unidos; 2) os parâmetros de articulação estabelecidos por Alsina[116] e 3) a percepção de representantes da defesa, da diplomacia, da inteligência e de acadêmicos e pensadores sobre o modelo ideal. Ao expor tais referências, que compõem alguns pontos de vista, pretende-se extrair – como sugerido por Weber – características ou critérios homogêneos para a compreensão da realidade da interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil.

Merece ressalva o fato de que o esforço de construção de modelo ideal não se esgota nas referências que serão expostas a seguir. Devido às limitações impostas a este tipo de pesquisa, como tempo e abrangência, optamos por tratar somente do processo interagência dos Estados Unidos, do estudo de Alsina sobre articulação entre política externa e política de defesa e da percepção dos agentes, acadêmicos e pensadores entrevistados para este trabalho. Tais referências cumprem, em grande medida, as funções de subsidiar a construção do modelo ideal. O processo interagência dos Estados Unidos é um exemplo de alto grau de funcionalidade da interação na prática, aplicada à realidade daquele país. Embora a interação dos Estados Unidos não seja plenamente aplicável à interação no Brasil, há elementos naquela que devem ser considerados para a construção do modelo ideal. Os parâmetros estabelecidos por Alsina derivam-se de estudos e pesquisas desenvolvidos pelo autor, o que aporta ao tipo ideal que pretendemos construir certo grau de embasamento teórico. Os elementos para o modelo ideal apresentados pelos entrevistados dispõem, pois, tanto de fatores de base empírica sobre a interação brasileira quanto de importantes aspectos de caráter normativo.

---

[115] WEBER, 1986, p. 106

[116] Análise feita por Alsina sobre articulação entre política externa e política de defesa. Será utilizado, fundamentalmente, o seguinte trabalho: ALSINA JR, João Paulo Soares. *Política Externa e Poder Militar no Brasil: universos paralelos*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

3. Interação nos Estados Unidos

Para a análise do processo interagência dos Estados Unidos e para a compreensão de sua influência na construção do modelo ideal de interação, será apresentada, a seguir, uma descrição mais detalhada do funcionamento da interação nos Estados Unidos. Além dessa descrição ser relevante para análise e construção do modelo, ela também oferece referenciais para a comparação com a interação existente no Brasil.

Os Estados Unidos possuem um tipo de interação entre defesa, diplomacia e inteligência muito particular, em que se evidencia a importância das instituições. O foco da interação estadunidense recai nas organizações e nas burocracias, que é denominado processo interagência[117]. Sob essa perspectiva, o estudo do caso dos Estados Unidos é ilustrativo, pois este é o único o país "*fully equipped, globaly deployed, interagency superpower*"[118].

Para Gabriel Marcella, ainda que outras potências mundiais tenham alcançado sofisticada evolução institucional, apenas os EUA foram capazes de alcançar uma articulação global. Além disso, o que torna especial o caso norte-americano é o fato de que processo de tomada de decisão no país é único em termos de tamanho, natureza e complexidade[119]. O processo decisório, por meio do sistema interagência que dá suporte à tomada de decisão, torna-se um dos mais complexos, devido ao grande número de agências e organizações envolvidas. Evidentemente, não há resultados plenos apenas com estas características, mas elas contribuem, em larga medida, para promover a efetividade do processo decisório.

A interdependência funcional é uma "regra de ouro" no processo interagência. Na visão de Marcella, nenhum assunto de segurança nacional ou de negociações internacionais pode ser resolvido por uma única agência[120]. A complexidade do processo evidencia-se na quantidade de atores envolvidos, tanto de seres humanos quanto de organizações complexas,

---

[117] Do termo em inglês, *Interagency Process*.
[118] MARCELLA, Gabriel (Org.). *Affairs of State: The Interagency and National Security*. Strategic Studies Institute, 2008. Disponível em: http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=896. Acesso em: 01/07/2012, p. 2.
[119] MARCELLA, 2008, p. 3.
[120] Gabriel Marcella menciona exemplos de como ocorre esta interdependência nos Estados Unidos: "*the DoD* [Depertament of Defense] *needs the diplomatic process that the Department of State masters to deploy forces abroad, build coalitions, negotiate solutions to conflict, conduct noncombatant evacuations (NEO) of American citizens caught in difficult circumstances abroad, and administer security assistance. the Department of State in turn depends on the logistical capabilities of the DoD to deploy personnel and materials abroad during crises, conduct coercive diplomacy, support military-to-military contacts, and give substance to alliances and defense relationships* [...]. *Finally, all require intelligence input to make sound decisions*" (MARCELLA, 2008, p. 25)

com diferentes culturas, visões sobre o que é importante para o interesse nacional e qual é a melhor política. Cria-se, com isso, um jogo de poder de negociação e de influência entre agências e atores. Ainda assim, e independentemente do presidente que esteja no poder ou de sua posição política, é possível determinar algumas características constantes no processo interagência. As funções básicas desse processo são: identificar questões e temas da política, formular opções, levar os assuntos para o nível apropriado de deliberações, tomar decisões, e supervisionar a implementação de tais decisões[121].

3.1 Conselho de Segurança Nacional e Comitês Interagência

O sistema interagência dos Estados Unidos teve sua origem com o *National Security Act*, de 1947, pelo qual foi criado o Conselho de Segurança Nacional (NSC – sigla em inglês de *National Security Council*). O NSC transformou-se no órgão central e de coordenação do sistema de segurança nacional estadunidense. Desde sua criação, o NSC manteve sua função central no desenvolvimento de políticas e na tomada de decisão no âmbito da segurança nacional e da política externa dos Estados Unidos, mesmo com as diversas modificações no sistema interagências. Assim, o NSC pode ser considerado o principal mecanismo de suporte ao Presidente no que concerne à coordenação de políticas entre as várias agências governamentais[122]. A estrutura e a dinâmica do atual sistema de segurança nacional dos Estados Unidos realçam o NSC, em cujo marco se definem as políticas e as diretivas.

O NSC é presidido pelo Presidente dos Estados Unidos e tem como membros regulares estatutários[123] o Vice-Presidente, o Secretário de Estado, o Secretário de Defesa, o Chefe do Estado-Maior Conjunto[124], que é o conselheiro sobre assuntos militares, e o Diretor da Inteligência Nacional, que é o conselheiro em matéria de inteligência[125]. Outros departamentos e agências também podem fazer parte do NSC, quando convidados. A formação dependerá da temática e do que for estabelecido pelo Presidente. Embora não seja membro estatutário do NSC, o Assistente do Presidente para Assuntos de Segurança

---

[121] MARCELLA, 2008, p. 17.
[122] WHITTAKER; BROWN; SHANNON, SMITH & McKUNE, 2011, p. 5.
[123] *Although the Secretary of Energy is a statutory NSC member, he is unlikely to attend unless energy or nuclear development or security issues are on the agenda.* WHITTAKER; BROWN; SHANNON, SMITH & McKUNE, 2011, p. 12.
[124] *Chairman of the Joint Chief Staff*, em inglês. Em aproximação com o Brasil, o cargo pode ser comparado ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.
[125] WHITE HOUSE. Disponível em: http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc. Acesso: 02/04/2012

Nacional[126] exerce importante papel na determinação da agenda e na coordenação do NSC.

Significantes alterações na composição do NSC e no processo interagência ocorreram na Administração de George W. Bush (2001-2008), em decorrência dos ataques de 11 de setembro de 2001. O NSC adquiriu maior importância na formulação de políticas e na tomada de decisão com a priorização de questões de segurança. Na Administração Bush, a composição básica[127] do NSC era a seguinte:

Tabela 2. Composição do Conselho de Segurança Nacional (2008)

Presidente	Presidente dos EUA
Participantes Estatutários	Vice-Presidente dos EUA Secretário de Estado Secretário de Defesa
Participantes Regulares	Secretário do Tesouro Conselheiro de Segurança Nacional
Conselheiro Militar	Chefe do Estado-Maior Conjunto
Conselheiro de Inteligência	Diretor de Inteligência Nacional
Participantes Adicionais	Chefe do *Staff* da Casa Branca Conselheiro Jurídico da Casa Branca Assistente do Presidente para Política Econômica

Fonte: Adaptado de VIEIRA, 2008, p. 40

Uma das mudanças institucionais mais significativas do governo Bush foi a criação do Departamento de Segurança Doméstica (*Department of Homeland Security* - DHS), em 2002[128]. Diretamente relacionada com os ataques de 11 de setembro e com as ameaças terroristas internas, a criação do DHS reconfigurou funções e responsabilidades das agências e redistribuiu pessoal e recursos no sistema de segurança nacional dos Estados Unidos. Na Administração Bush, o DHS ainda não fazia parte da composição do Conselho de Segurança Nacional; porém, determinadas políticas, como as de combate ao terrorismo ou de antidrogas, passavam obrigatoriamente pela avaliação da nova instituição.

Outra modificação relevante do período Bush foi a centralização de autoridade sobre as questões de segurança nacional. Reuniões formais do NSC eram raras antes do 11/09 e

[126] Do termo em inglês, *National Security Advisor*.
[127] O *Staff* total do NSC em meados de 2008 chegava a 27 membros e agências (MARCELLA, 2008, p. 12).
[128] O Departamento de Segurança Doméstica foi institucionalizado pelo *Homeland Security Act of 2002* e entrou em pleno funcionamento em março de 2003 (VIEIRA, 2008, p. 47).

esse padrão foi alterado com os eventos da data. As discussões e decisões mais importantes em termos de política externa e segurança nacional passaram a ser definidas, sobretudo, pelo denominado Comitê de Diretores (*Principals Committee* - PC). Este Comitê é composto por um pequeno grupo de pessoas de alta hierarquia que formam o grupo interagência mais regular do sistema. Esse grupo é constituído pelos Secretários de Estado, de Defesa e do Tesouro, pelo Conselheiro de Segurança Nacional, pelo Diretor de Inteligência Nacional e pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto. Ou seja, a composição do Comitê de Diretores é basicamente a composição estatutária do NSC. Nos encontros regulares do Comitê de Diretores, discutiam-se questões atuais à época e em evolução, revisavam-se e coordenavam-se recomendações políticas desenvolvidas por grupos interagência subordinados e direcionavam-se as políticas para implementação[129].

Em um nível hierarquicamente abaixo do Comitê de Diretores, há o Comitê de Adjuntos (*Deputies Committee* – DC). Este fórum é responsável pela direção das atividades do grupo de trabalho interagência e deve garantir que os assuntos levados ao Comitê de Diretores e ao NSC tenham sido devidamente analisados e preparados para deliberação superior. O Comitê de Adjuntos é composto pelos Secretários-Adjuntos das Secretarias que compõem o Comitê de Diretores.

Subordinado ao Comitê de Adjuntos havia uma grande variedade de grupos interagências, os Comitês de Coordenação Política (*Policy Coordination Committee*)[130]. Esses grupos eram os principais órgãos de coordenação política antes da reforma de centralização da Administração Bush. Após as reformas, a tomada de decisões e a coordenação passaram a ser responsabilidades dos Comitês de Adjuntos e dos Comitês de Diretores. As funções dos Comitês de Coordenação Política passaram a ser, preponderantemente, de coordenação e implementação, em vez de elaboração de políticas[131].

Com a chegada de Barack Obama à presidência dos Estados Unidos, em 2009, reformulou-se a estrutura interagência e a composição do Conselho de Segurança Nacional. A Diretiva Política Presidencial 1 (*Presidential Policy Directive* 1 – PPD 1), de fevereiro de 2009, determinou a nova organização do NSC. Segundo a PPD 1, o NSC continuou a ser o principal fórum de discussão sobre assuntos de segurança nacional, e manteve seu papel central como principal órgão de assessoramento ao Presidente em todos os aspectos

---

[129] NSPD 1 - Organization of the National Security Council System, 2001. Disponível em: http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm. Acesso em: 30/04/2012.
[130] Os Comitês de Coordenação Política eram divididos em seções regionais (com 6 comitês) e em seções funcionais (26 comitês).
[131] NSPD 1, 2001

concernentes à política de segurança nacional e seus efeitos. O NSC também seria responsável, juntamente com os comitês subordinados, pela coordenação de departamentos e agências no desenvolvimento e implementação de políticas de segurança nacional[132].

Com relação à estrutura do Conselho de Segurança Nacional, novos membros foram designados como regulares, deixando a estrutura básica do NSC maior, como se pode observar na Tabela 3 abaixo.

Tabela 3. Composição do Conselho de Segurança Nacional (2011) [133]

Presidente	Presidente dos EUA
Participantes Estatutários	Vice-Presidente dos EUA Secretário de Estado Secretário de
Participantes Regulares	Conselheiro de Segurança Nacional Chefe de Gabinete do Presidente Secretário de Segurança Doméstica Representante dos EUA nas Nações Unidas Secretário do Tesouro
Conselheiro Militar	Chefe do Estado-Maior Conjunto
Conselheiro de Inteligência	Diretor de Inteligência Nacional
Participantes Regulares Convidados	Conselheiro do Presidente[134] Assistente do Presidente e Vice-Conselheiro de Segurança Nacional

Fonte: PPD 1, 2009, adaptação baseada em VIEIRA, 2008, p. 40

Além da estrutura básica, a PPD 1 determinou participação de representantes de áreas específicas. Por exemplo, seriam participantes regulares quando temas relativos à economia internacional estivessem na pauta da agenda: o Secretário de Comércio, o Representante de Comércio dos EUA, o Assistente do Presidente para Assuntos Econômicos, o Presidente do Conselho de Assessores Econômicos. Alguns participantes específicos também seriam convidados a participar do NSC quando fossem tratados temas que lhe dissessem respeito: o Assistente do Presidente para Segurança Doméstica e

[132] PPD 1, 2009
[133] Estrutura dada pela PPD 1, 2009.
[134] *The Counsel to the President.*

Contraterrorismo, quando o tema fosse segurança doméstica e contraterrorismo, e o Diretor do Escritório de Política Científica e Tecnológica, quando fossem tratados temas relacionados à ciência e tecnologia.

O Comitê de Diretores manteve sua função de mais elevado fórum interagência sobre política e assuntos de segurança nacional, como já era característico do órgão no período Bush. Os participantes do Comitê passaram a ser os participantes estatutários do NSC[135], os participantes regulares do NSC, os conselheiros militar e de inteligência do NSC, o Conselheiro do Presidente, o Secretário de Energia, Diretor do Escritório de Planejamento e Orçamento, o Secretário Adjunto de Estado e o Assistente do Vice-Presidente para assuntos de segurança nacional. O Comitê de Diretores encontra-se regularmente ao menos uma vez por semana[136].

A composição e as atribuições do Comitê de Adjuntos também se mantiveram basicamente as mesmas. As mudanças na composição seguiram as realizadas no Comitê de Diretores, ou seja, foram incluídos no Comitê de Adjuntos os subsecretários ou secretários adjuntos dos órgãos que passaram a fazer parte do Comitê de Diretores. Com relação às atribuições, a PPD 1 definiu, entre outras, que o Comitê de Adjuntos deveria priorizar suas atividades na implementação de políticas e no gerenciamento de crises. Devido a suas novas atribuições, o Comitê de Adjuntos realiza encontros com grande frequência, diariamente ou várias vezes ao dia[137].

Em substituição aos Comitês de Coordenação Política, a PPD 1 criou os Comitês de Política Interagência (*Interagency Policy Committees* – IPC). A atribuição genérica dos IPCs é a de gerenciamento do desenvolvimento e da implementação das políticas de segurança nacional. Nesse sentido, os IPCs constituem o principal fórum regular de coordenação interagência. Os Comitês de Política Interagência são divididos por áreas regionais[138] ou

---

[135] À exceção do Vice-Presidente. O Vice-Presidente participa de reuniões do Comitê de Diretores apenas quando o tema lhe interessa ou é de sua responsabilidade.

[136] WHITTAKER; BROWN; SHANNON, SMITH & McKUNE, 2011, p. 15

[137] WHITTAKER; BROWN; SHANNON, SMITH & McKUNE, 2011, p. 16

[138] São 11 os Comitês Regionais (em parênteses, o departamento responsável pela coordenação do Comitê): Europa e Eurásia (Departamento de Estado); Hemisfério Ocidental (Departamento de Estado); México e América Central (Departamento de Estado e NSC); Leste Asiático (Departamento de Estado); Centro-Sul Asiático (Departamento de Estado); Irã (Departamento de Estado e NSC); Síria-Líbano (Departamento de Estado e NSC); África (Departamento de Estado e NSC); Rússia (Departamento de Estado e NSC); Iraque (NSC); Afeganistão (Departamento de Estado e NSC) (WHITTAKER; BROWN; SHANNON, SMITH & McKUNE, 2011, p. 16-17). Esta divisão regional e os órgãos que coordenam cada região demonstram se determinada região é prioridade da política externa (quando o órgão de coordenação é o Departamento de Estado) ou da segurança nacional (quando o órgão de coordenação é o NSC), ou de ambos (quando há coordenação por mais de um órgão).

temáticas[139] e são compostos por especialistas e oficiais dos Comitês de Diretores e de Adjuntos. Os encontros de alguns dos Comitês de Política Interagência podem ocorrer regularmente, ou semanalmente ou diariamente, no caso de situações de crise. Alguns comitês mantêm encontros apenas durante o desenvolvimento e implementação de determinadas políticas[140].

Os IPCs têm um alto grau de importância na elaboração do planejamento no nível político e estratégico da política de segurança nacional nos Estados Unidos. Os Comitês de Política Interagência são a base que fornece subsídios importantes para a tomada de decisão em mais alto nível. Embora o NSC e seus poucos participantes sejam o grupo que efetivamente leva a cabo as decisões, todo o processo de elaboração, articulação, verificação de opções e de falhas é realizado sobretudo pelos IPCs. A dinâmica operacional desses Comitês pode variar de acordo com preferências individuais dos responsáveis por cada Comitê; no entanto, a maioria dos IPCs segue algumas etapas comuns no trabalho de suas temáticas[141]:

- Definição do problema – essa etapa é de avaliação dos interesses nacionais dos Estados Unidos e dos objetivos estratégicos que estariam envolvidos.
- Elaboração de Termos de Referência – trata-se de desenvolver princípios gerais de modo a guiar a maneira que orientará a reflexão do grupo interagência sobre o problema, bem como a definição de estratégia a ser adotada para enfrentá-lo adequadamente.
- Articulação de objetivos políticos, avaliação de opções e desenvolvimento de uma estratégia política ampla.
- Identificação de instrumentos políticos e componentes estratégicos – a fim de atingir os objetivos políticos.
- Desenvolvimento de um documento com opções de políticas integradas.

O processo interagência do Governo Obama é semelhante ao do Governo Bush. Ressalte-se, porém, que a inovação realizada pelo Governo Obama permitiu aprofundar a

[139] São 27 os Comitês de Política Interagência temáticos. De modo semelhante ao que ocorre nos Comitês Regionais, cada Comitê temático fica sob a coordenação de um dos Departamentos ou do NSC. A fim de exemplificar alguns desses comitês, mencionem-se (entre parênteses, estão os órgãos que coordenam os Comitês): Controle de Armas (NSC); Biodefesa (NSC e HSC); Estratégia de Informação e Combate ao Terrorismo (NSC); Operações de Reconstrução e Estabilização (Departamento de Estado e NSC) PPD 1.

[140] WHITTAKER; BROWN; SHANNON, SMITH & McKUNE, 2011, p. 17

[141] WHITTAKER; BROWN; SHANNON, SMITH & MCKUNE, 2011, p.35-36.

institucionalização das agências domésticas voltadas para a segurança nacional criadas no Governo Bush, em especial a criação do Conselho de Segurança Doméstica[142]. A Administração Obama também desenvolveu um sistema interagência próprio para assuntos econômicos, o Conselho Econômico Nacional[143]. Nota-se que o sistema interagência dos Estados Unidos não se limita às questões de segurança nacional. O mecanismo interagência é bastante utilizado na tomada de decisão em outras áreas; entre elas, a segurança doméstica e os assuntos econômicos.

No sistema de tomada de decisão dos Estados Unidos para assuntos de segurança nacional, o *National Security Council* é central para determinar diretrizes políticas e definir as opções políticas que serão executadas. Assim, o NSC não é propriamente um órgão de coordenação de agências, porém todo o processo, de certo modo, é iniciado e finalizado no NSC.

Além do NSC, do PC e dos IPCs, existem algumas agências e estruturas organizacionais importantes nesse sistema que merecem destaque. Tratam-se do Departamento de Estado, do Departamento de Defesa, da Comunidade de Inteligência e do Departamento de Segurança Doméstica. Também merece menção o Congresso dos Estados Unidos e sua importância para o sistema interagência. Esses órgãos serão apresentados a seguir.

O Departamento de Estado é a instância responsável pela condução e pelo assessoramento presidencial no que diz respeito à política externa dos Estados Unidos. As principais funções do Departamento de Estado são representação dos interesses dos EUA no exterior, condução de negociações em temas específicos, condução da coordenação interagência no desenvolvimento e na implementação da política externa. Embora o Departamento de Estado seja a principal instância de condução da política externa, ele não impõe a política externa para os Estados Unidos. Esta é uma função primária do Presidente dos Estados Unidos.

A principal missão do Departamento de Defesa é de fornecer forças militares necessárias para dissuasão em guerra e de proteger a segurança dos EUA[144]. O Departamento de Defesa é chefiado pelo Secretário de Defesa que atua como o principal conselheiro em assuntos de defesa do Presidente dos Estados Unidos. Além disso, o

---

[142] *Homeland Security Council* (HSC)
[143] *National Economic Council* (NEC)
[144] U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. Disponível em: http://www.defense.gov/about/#mission. Acesso em: 30/04/2012.

Secretário de Defesa é responsável pela formulação da política geral de defesa e de políticas relacionadas com todas as matérias que digam respeito ao Departamento de Defesa[145].

O Departamento de Defesa ainda tem o papel de prestar suporte ao Departamento de Estado na condução da política externa e nos encontros interagência também tem o papel de determinar parâmetros ou instrumentos para a política externa. Os principais temas de política externa com os quais o Departamento de Defesa lida são: possíveis usos de forças militares, gastos de recursos da Defesa, prevenções de situações que possam requerer o uso da força[146]. Em alguns casos, a presença da Defesa em assuntos de política externa é ainda mais relevante quando os temas são possíveis coalizões militares ou político-militares e tema específico de segurança[147].

A Comunidade de Inteligência é composta por dezessete agências e organismos que trabalham de forma independente ou em colaboração, com o objetivo de reunir a inteligência necessária para a condução da política externa e para as atividades de segurança nacional[148]. O Gabinete do Diretor de Inteligência Nacional, criado em 2004, é o órgão que está na ponta de todo o sistema de inteligência e que é responsável pela administração e coordenação da comunidade de inteligência. À frente do Gabinete está o Diretor de Inteligência Nacional cujas funções são: estabelecer objetivos, prioridades e guias para a comunidade de inteligência; gerenciar e dirigir a coleta, análise, produção e disseminação da inteligência nacional; supervisionar as 17 agências que fazem parte da comunidade de inteligência, bem como gerenciar a implementação do Programa de Inteligência Nacional. Como mencionado

---

[145] Há, nos Estados Unidos, um organismo que coordena o processo interagência no âmbito da defesa. Após os ataques de 11 de setembro de 2001, foi criado o Grupo Conjunto de Coordenação Interagência (*Joint Interagency Coordination Group* – JIACG) a fim de melhorar a cooperação interagência e a efetividade operacional dos Comandos Militares Geográficos. O JIACG também objetiva promover a conexão entre os departamentos e agências civis e militares para o aprimoramento no planejamento e coordenação dentro do governo. Assim, o JIACG complementa o processo interagência em nível nacional e estratégico (WHITTAKER; BROWN; SHANNON, SMITH & McKUNE, 2011, p. 54).

[146] U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. Disponível em: http://www.defense.gov/about/#mission. Acesso em: 30/04/2012.

[147] Como relações civis-militares, *nation-building*, Afeganistão e Iraque.

[148] http://www.intelligence.gov/about-the-intelligence-community/. Acesso em 01/05/2012. A Comunidade de Inteligência é uma das estruturas organizacionais que passou por profundas modificações ocorridas no âmbito da segurança nacional estadunidense após o 11/09. Os principais instrumentos dessas mudanças foram o *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (IRTPA) de 2004, e a *National Intelligence Strategy* (NIS) de 2009. O IRTPA definiu alterações fundamentais na organização da Comunidade de Inteligência.

O IRTPA está dividido em oito temáticas sendo a primeira delas a “Reforma da Comunidade de Inteligência” também chamada de *National Security Intelligence Reform Act* de 2004. Este primeiro tópico criou instituições e redefiniu funções na comunidade de inteligência. Os demais temas tratados no IRTPA são: *Federal Bureau of Investigation*; *Security Clearances*; *Transportation security*; *Border protection, immigration, and visa matters*; *Terrorism prevention*; *Implementation of 9/11 Commission recommendations*.

anteriormente, o Diretor de Inteligência Nacional também é o principal conselheiro do Presidente em assuntos de inteligência relacionados com segurança nacional[149].

A criação do Departamento de Segurança Doméstica (*Department of Homeland Security* – DHS), em 2003[150], está vinculada aos ataques de 11 de setembro de 2001. O Departamento nasceu com a missão primária de angariar esforços para garantir a proteção, a segurança e a capacidade de recuperação do país. Nesse sentindo, a atuação do Departamento de Segurança doméstica prioriza: 1) prevenção ao terrorismo e reforço da segurança; 2) garantia da segurança e gerenciamento das fronteiras; 3) reforço e administração das leis de imigração; 4) salvaguarda e garantia da segurança do espaço cibernético; 5) garantia de recuperação em situações de desastres[151].

É interessante notar no processo decisório em segurança nacional dos Estados Unidos que a tentativa de separar o que o país denomina "*national security*" do que é considerado "*homeland security*", o que ocorria antes do 11/09, não era eficaz. A mudança trazida a esta perspectiva pela criação do Departamento de Segurança Doméstica parece ainda não ter sido suficientemente eficaz para dar conta dos desafios que os Estados Unidos enfrentam. Verifica- se, a partir do exemplo estadunidense, que determinados temas, quando atingem uma dimensão relevante, devem ser avaliados a partir de diferentes perspectivas. No caso do terrorismo e da segurança nacional, a partir das perspectivas interna e externa.

Embora o Congresso dos Estados Unidos não faça parte do sistema interagência e do processo decisório da política externa e da segurança nacional, ele exerce um papel fundamental na regulamentação, na legitimação e na fiscalização das políticas adotadas. A Constituição dos Estados Unidos confere importantes poderes ao Congresso para as relações exteriores do país, entre eles os de regular o comércio com nações estrangeiras, arrecadar impostos para o provimento da defesa, declarar guerra, equipar e manter as Forças Armadas, elaborar leis apropriadas para o cumprimento desses poderes[152]. O Congresso influencia a política externa por meio de resoluções e instruções políticas, por diretivas legislativas, por pressão legislativa, por restrições legislativas (negativa de orçamento), por conselhos

---

[149] INTELLIGENCE COMMUNITY. Disponível em: http://www.intelligence.gov/about-the-intelligence-community/structure/. Acesso em: 01/05/2012.

[150] O Departamento de Segurança Doméstica foi instituído em 2002 pelo *The Homeland Security Act*, mas só entrou em pleno funcionamento em 2003.

[151] *Department of Homeland Security Strategic Plan. Fiscal Years* 2012-2016. Disponível em: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/dhs-strategic-plan-fy-2012-2016.pdf. Acesso em: 01/05/2012.

[152] ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. The United States Constitution. Disponível em: http://www.house.gov/house/Constitution/Constitution.html. Acesso em: 02/05/2012.

informais, por supervisão política[153]. Assim, o Congresso dos EUA assume um papel não apenas simbólico do ponto de vista democrático, mas também crucial para a boa condução das políticas externa e de segurança e, até mesmo, para a garantia de suas efetividades.

Esquematicamente, o processo de decisão em política externa e segurança nacional e suas principais agências nos Estados Unidos podem ser representados da seguinte forma:

Figura 3 Processo Interagência nos Estados Unidos

Fonte: NSPD 1, 2001; PPD 1, 2009. Adaptado de MARCELLA, 2008, p. 12.

É importante mencionar, contudo, que o sistema interagência dos Estados Unidos não é perfeito, nem pode ser considerado o modelo ideal para o processo interação; contrariamente, o sistema interagência estadunidense tem falhas. Como é sabido, o sistema não foi capaz de prever o fim da Guerra Fria, nem de fornecer diretrizes imediatas aos tomadores de decisão acerca de como reagir ao fim da ameaça soviética. Da mesma forma, o sistema falhou, aparentemente, no processamento de informações que poderiam ter evitado os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001.

Apesar de todas as falhas, o sistema interagências dos Estados Unidos ainda pode ser considerado o mais evoluído e o mais eficaz, se comparado com os seus congêneres de outros países. Deve-se ressaltar, por exemplo, que o sistema remonta ao imediato pós-Segunda Guerra Mundial, o que confere aos Estados Unidos uma longa tradição em matéria

[153] U.S. DEPARTMENT OF STATE. Disponível em: http://fpc.state.gov/6172.htm. Acesso em: 04/05/12.

de interação entre várias instâncias do governo. Além disso, o sistema estadunidense é o único totalmente equipado (“fully equiped”) para desempenhar suas funções, bem como o único com uma abrangência realmente global (“globally deployed”), como destacado por Marcella[154]. Por serem o país hegemônico há várias décadas e por terem interesses em praticamente todos os assuntos e em todas as regiões do globo, os Estados Unidos desenvolveram um complexo sistema de interação e de tomada de decisões. Se, por um lado, o sistema interagência estadunidense tem falhas, por outro, há que se reconhecer, ele tem se mostrado essencial para o processo de tomada de decisão em política externa daquele país. A decisão, neste trabalho, de utilizá-lo como uma das referências para a elaboração de um modelo ideal de interação leva em consideração todos esses fatores.

3.2 A interação nos Estados Unidos e o modelo ideal

A partir da descrição do processo decisório estadunidense, do sistema interagência e dos principais órgãos envolvidos, é possível abstrair aspectos relevantes para a construção do modelo ideal. Além disso, a descrição permitirá a comparação posterior com o processo e o sistema brasileiro.

O primeiro aspecto que merece destaque no modelo dos Estados Unidos é o estabelecimento e a definição clara de estratégia, a qual todos os órgãos envolvidos no processo decisório da política externa e do sistema de interação abordado devem seguir. Embora possa parecer que a definição de estratégia seja um pressuposto necessário à execução de políticas e à própria existência da interação, nem sempre há uma estratégia clara e única na prática. A importância de uma estratégia ampla e bem definida consiste em esclarecer aos formuladores e executores de políticas específicas sobre os princípios gerais que devem ser aplicados. Com isso, a definição de uma estratégia permite que haja maior coesão nos diversos níveis de formulação e execução de políticas específicas.

A estratégia nacional é baseada em um princípio anterior, que baliza a maior parte da política externa do país. Esse princípio é mais amplo que a estratégia; é um princípio de Estado, que perpassa governos e visões divergentes. É uma espécie de valor a ser perseguido e, portanto, esse o princípio balizador tende a ser uma constante presente em gerações de estratégias e de políticas.

[154] MARCELLA, 2008, p. 2.

No caso dos Estados Unidos, este princípio balizador é o da segurança nacional. A estratégia internacional do país é definida, em termos de segurança nacional, por diversos mecanismos, entre os quais merece destaque a chamada Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy* – NSS). A NSS é uma instrução ampla de governo que articula os interesses globais, as metas e objetivos dos Estados Unidos que são importantes para sua segurança[155]. A NSS é determinada pelo Presidente e varia de acordo com as suas posições políticas, suas percepções pessoais e as circunstâncias. As NSSs da Administração Bush (de 2002 e de 2006), por exemplo, enfatizaram as guerras preventivas e os ataques preemptivos, em resposta aos ataques terroristas de 11/09, em muito por influência do grupo conhecido como neoconservadores. A Estratégia de Segurança Nacional da Administração Obama (2010), altera as prioridades da segurança nacional. O documento enfatiza questões como não proliferação, mudança climática, questões econômicas.

Um segundo elemento da interação nos Estados Unidos que merece destaque é a existência de canais que modulam uma estrutura formal de interação. O mecanismo formal facilita a interlocução entre os departamentos e as agências envolvidas, permite que haja convergência nas propostas decisórias – ou dissonâncias propositais em função das perspectivas – e torna, portanto, o processo de interação mais efetivo. Os canais formais permitem, ainda, que haja regularidade nos encontros e que não se perca de vista as metas de curto, médio e longo prazos. O alto grau de institucionalização e as várias características que compõem este elemento formal são os fatores de maior destaque da estrutura de interação dos Estados Unidos.

O terceiro aspecto do processo de interação estadunidense que deve ser ressaltado é o tamanho e a complexidade do sistema interagência do país. Esta característica é relevante para o modelo ideal, não tanto pela influência que o tamanho do sistema produz no processo de formulação e decisão política, mas, sobretudo, pela abrangência do envolvimento dos departamentos e das agências no processo. A diversificação e a inclusão de atores no processo decisório ampliam as visões sobre os temas a serem abordados e inserem fatores e variáveis – por vezes imprescindíveis – nas opções a serem propostas aos tomadores de decisão.

Relacionada com este aspecto, a definição clara de atribuições dos atores envolvidos no processo é de extrema relevância para a efetividade dos resultados da interação. Com isso, evita-se que haja sobreposição de atividades, sendo cada escala

---

[155] National Security Strategy Archive. Disponível em: http://nssarchive.us/. Acesso em: 05/05/12.

hierárquica responsável por atribuição específica. Assim, os Comitês de Política Interagência, a base do sistema interagência do Conselho de Segurança Nacional, dão suporte ao Comitê de Adjuntos que, por sua vez, já leva as opções e possibilidades para a reflexão e tomada de decisão do Comitê de Diretores, cuja composição principal converge em larga medida com a composição do Conselho de Segurança Nacional. Por fim, o Presidente recebe possibilidades de escolhas reduzidas e mais convergentes para sua decisão.

Por fim, a participação do Congresso, mesmo que não diretamente, é fundamental para fechar o ciclo do sistema. Trata-se do controle externo, da avaliação das políticas e de sua efetividade. Esta prestação de contas é essencial para a manutenção dos princípios do Estado Democrático de Direito e para que, ao fim e ao cabo, as políticas adotadas sejam vantajosas para o Estado.

4. A interação a partir da análise de Alsina

Nesta seção, a interação e seus aspectos relevantes para o modelo ideal serão trabalhados a partir da visão explicitada por João Paulo Alsina Júnior em sua obra *Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos*, de 2009. Alsina tem desenvolvido estudos sobre a articulação entre política de defesa e política externa no Brasil, o que proporciona relevante aporte para a análise da interação entre defesa, diplomacia e inteligência. Embora não aborde a inteligência na articulação, a análise e as projeções do autor são extremamente pertinentes para a construção do modelo com as três vertentes – defesa, diplomacia e inteligência.

Alsina atribui à articulação entre política externa e de defesa uma conceituação considerada, por ele mesmo, singela, mas que certamente envolve múltiplos fatores. A articulação dar-se-ia por meio de “perseguição de metas comuns às duas políticas públicas antes mencionadas, visando a maximizar os ganhos (ou minimizar os prejuízos) da ação internacional do Brasil”[156]. Seguindo este conceito, Alsina categorizou a articulação em cinco formas de relação entre as políticas: 1) incompatibilidade; 2) divergência; 3) harmonização; 4) coordenação; 5) integração. Segundo ele, a “primeira representa a ausência de articulação; a segunda, articulação deficiente; a terceira, articulação pouco profunda; a

[156] ALSINA, 2009, p. 78.

quarta, adequada; e a quinta, ideal"[157]. A partir de tal categorização, dispõe-se de um amplo instrumento analítico da articulação ou interação, como denominamos neste trabalho. A categorização também servirá de instrumento para a compreensão da articulação em cada um dos cenários discutidos pelo autor.

A partir da suposição de que os Estados atuam de maneira a melhor articular suas políticas, estas devem ser formuladas a partir de uma base comum de entendimentos sobre o modelo de atuação internacional do país. Assim, partindo dessa base comum e respeitando os princípios gerais de cada uma das políticas, deveria haver plena compatibilidade entre política externa e política de defesa[158]. Ou seja, em uma perspectiva hipotética, o Estado age conscientemente no intuito de angariar os recursos materiais e imateriais na consecução de sua estratégia internacional. Este Estado possui uma estratégia que é compartilhada e seguida pelas políticas setoriais, dentre elas, a externa e a de defesa, que seriam congruentes e produziriam, portanto, os melhores resultados para a estratégia.

Como bem destaca Alsina, chegar à "base comum de entendimentos" e definir a estratégia a ser seguida pelo país não são tarefas simples; tampouco o é compatibilizar as políticas setoriais das burocracias. Estas, frequentemente, competem uma com a outra, ao invés de cooperarem. Como mecanismos institucionais, Alsina propõe a interlocução direta entre Ministério da Defesa e os atores responsáveis pela condução da política externa. Um segundo mecanismo de articulação seria por meio de organismos como conselhos de segurança nacional, em que se reúnem as mais altas autoridades do país[159].

Até então, não há, no Brasil, uma estratégia definida em nível presidencial que possa fornecer a base comum de entendimentos; não há uma espécie de *National Security Strategy*, por exemplo. No entanto, é possível extrair da análise de Alsina e de estudos sobre a política externa brasileira e de documentos oficiais alguns aspectos sobre os quais se sustenta a atuação internacional do país. Duas principais características recorrentes na política externa brasileira são o jurisdicismo e o pacifismo[160]. Destaque-se que o aspecto mais relevante e

---

[157] ALSINA, 2009, p. 79.
[158] ALSINA, 2009, p. 79.
[159] Estas duas características estão presentes em todos os discursos de posse dos Ministros das Relações Exteriores e nas Mensagens ao Congresso Nacional analisados no Capítulo 1. Além do fato de esses dois aspectos – jurisdicismo (ou respeito ao Direito Internacional) e pacifismo – serem mencionados nos discursos dos últimos 10 anos, há convergência nas falas dos Ministros em atribuir a esses dois elementos característica de tradição da política externa brasileira.
[160] ALSINA, 2009, p. 83. Ainda que não sejam estratégias de atuação, o jurisdicismo e o pacifismo são valores constantes na política externa do Brasil. Alsina advoga que estas características foram, na verdade, prejudiciais a uma maior articulação entre a política externa e a política de defesa, uma vez que elas excluiriam o poder militar como fator da política externa.

mais permanente na história da política externa brasileira é o desenvolvimento. Este elemento é destacado na literatura e nos documentos oficiais como valor comum e constante na política externa brasileira[161]. Trata-se de um marco orientador.

Para o cumprimento do princípio do desenvolvimento, deve haver, na estruturação de um modelo ideal, a inter-relação entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento político, que se manifestaria, em última análise, no poder econômico e no poder político-militar. Para Alsina, o poder militar será sempre preponderante em última instância, daí sua relevância e imprescindibilidade para o desenvolvimento pleno[162].

Após apontar o desenvolvimento como âncora de política externa brasileira e ressaltar a importância do poder militar para atingir e manter tal princípio, é possível definir os fatores que levariam a articulação a atingir a categoria de “integração”, o nível máximo e o ideal, na escala proposta por Alsina. Para o autor, os fatores levantados estão subordinados aos valores de autonomia e soberania, apontados como pressupostos do desenvolvimento. Com isso, Alsina sugere parâmetros para a articulação ideal entre política externa e de defesa:

- as burocracias envolvidas na formulação e na implementação das duas políticas aqui estudas deveriam contar com mecanismos formais e informais de diálogo entre si;
- os mecanismos existentes devem ser fluidos e consequentes;
- o diálogo institucional proporcionado por esses mecanismos deve ser plenamente congruente com as diretivas emanadas do presidente da República – comandante-em- chefe das forças armadas e responsável último pela política externa –, da Constituição Federal e da PDN;
- a implementação das duas políticas deve ter por base não somente objetivos de curto prazo, mas também de médio e longo prazos – derivados de amplo consenso político sobre a “grande estratégia” nacional;
- a implementação das políticas deve ser a mais congruente possível, de modo que uma não venha a minar a outra[163].

---

[161] Na literatura sobre política externa: CERVO;BUENO 2002, CERVO, 2008, ALSINA, 2009, LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro.* São Paulo: Perspectiva, 2001. ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon de. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990).* São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. E nos documentos oficiais: LAMPREIA, 1999; LAFER; 2001; AMORIM, 2003; PATRIOTA, 2011 e Mensagens ao Congresso Nacional (2000 a 2010).

[162] ALSINA, 2009, p. 114.

[163] ALSINA, 2009, p. 116.

Alsina considera que essas seriam características de uma articulação ideal para a ampliação máxima da autonomia e da soberania. Entretanto, o autor reconhece que há entraves que se impõem às políticas externa e de defesa e que são determinantes para a limitação da articulação. Nesse contexto, o autor propõe tipos mais prováveis de articulação em três diferentes cenários. O primeiro cenário é o mais próximo do ideal, e, por isso, é definido como cenário positivo, denominado Abatiapé. O segundo é um cenário intermediário e se chama Baboré. O terceiro cenário, o mais negativo, denomina-se Caaetê. A articulação da política externa (PE) e da política de defesa (PD) obedeceria aos seguintes padrões de acordo com os cenários de projeção[164]:

Cenário Abatiapé (positivo):

- existem mecanismos formais e informais de diálogo entre as burocracias envolvidas na formulação e na implementação das duas políticas;
- os mecanismos existentes são relativamente fluidos e consequentes;
- o diálogo institucional é bastante congruente com as diretivas emanadas do Presidente da República, da Constituição Federal e da PDN;
- chega-se a consenso abrangente sobre uma grande estratégia nacional que parametriza a implementação da PE e da PD no médio e longo prazos;
- a implementação dessas políticas é relativamente congruente;
- constrói-se capacidade dissuasória com credibilidade suficiente para impedir tentativas de coação militar;
- a PE utiliza com frequência os instrumentos proporcionados pela PD;
- a PD amplia a capacidade de barganha da PE.

Cenário Baboré (intermediário)

- existem mecanismos formais e informais de diálogo entre as burocracias envolvidas na formulação e na implementação das duas políticas;
- os mecanismos existentes são relativamente fluidos e consequentes;

---

[164] ALSINA, 2009, p. 117-119.

- o diálogo institucional é relativamente congruente com as diretivas emanadas do Presidente da República, da Constituição Federal e da PDN;
- não se chega a consenso abrangente sobre uma grande estratégia nacional que parametrize a implementação da PE e PD no médio e longo prazos, mas algumas diretrizes são objeto de acordo;
- a implementação dessas políticas é relativamente congruente;
- constrói-se capacidade dissuasória limitada mas suficiente para dificultar tentativas de coação militar;
- a PE utiliza os instrumentos proporcionados pela PD;
- a PD amplia apenas moderadamente a capacidade de barganha da PE.

Cenário Caaetê (negativo)

- existem mecanismos formais e informais de diálogo entre as burocracias envolvidas na formulação e na implementação das duas políticas;
- os mecanismos existentes são relativamente fluidos, porém pouco consequentes;
- o diálogo institucional é relativamente congruente com as diretivas emanadas do presidente da República, da Constituição Federal e da PDN;
- não se chega a consenso abrangente sobre uma grande estratégia nacional que parametrize a implementação da PE e PD no médio e longo prazos;
- a implementação dessas políticas não é necessariamente congruente;
- não se constrói capacidade dissuasória limitada mas suficiente para dificultar tentativas de coação militar;
- a PE utiliza de maneira muito limitada e esporádica os parcos instrumentos proporcionados pela PD;
- a PD não amplia apenas moderadamente a capacidade de barganha da PE, mas, antes, limita-a.

Os três cenários, além de se aproximarem da realidade, ilustram a possibilidade de evolução da articulação. Cada cenário apresenta características tópicas que ajudam a compreender a realidade. Embora não desenvolva de forma profunda os cenários, Alsina proporciona uma sofisticada avaliação da articulação. Esta composição de cenários será relevante para cotejar com as percepções dos entrevistados, o que será feito no Capítulo 3.

5. Percepções sobre o modelo ideal

Nesta seção serão abordadas as características para a construção de um modelo ideal a partir de percepções de agentes das políticas setoriais de defesa, diplomacia e inteligência e por parte de pensadores e acadêmicos. As percepções foram captadas por meio de questionários enviados por correio eletrônico aos entrevistados. Houve, também, algumas respostas oriundas de entrevistas pessoais.

Dos 21 entrevistados, 19 responderam à questão sobre o modelo ideal. A pergunta sobre o modelo ideal foi elaborada da seguinte forma: "Segundo a sua experiência e o seu conhecimento, qual seria o modelo ideal de interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil?"[165]. As respostas foram variadas; porém, a seguir, encontra-se uma síntese do que foi proposto pelos entrevistados. Por meio do método de codificação, os principais aspectos abordados pelos entrevistados estão listados na forma das seguintes categorias analíticas: a) institucionalização; b) coordenação da interação; c) reforço dos e nos canais de interação existentes; d) estratégia internacional; e) participação do Congresso/sociedade civil; f) SISBIN.

Institucionalização

Para um modelo ideal, o aspecto genérico mais ressaltado pelos entrevistados foi o da institucionalização do processo de interação. Este elemento foi abordado frequentemente por meio de exemplos e variou de formas gerais a mais específicas. Entre as respostas mais gerais sobre a institucionalização, algumas são ilustrativas:

> O modelo ideal consiste na maior integração entre as Instituições de Inteligência, Diplomatas e o Ministério da Defesa. No Brasil, a Diplomacia ainda não é discutida de forma ampla com as Instituições de Inteligência do SISBIN (Representante da Inteligência).
>
> Devem existir mecanismos formais de consulta e planejamento entre as três áreas (Representante da Diplomacia).

Outro entrevistado propôs genericamente a institucionalização, mas enfatizou quais deveriam ser os principais órgãos e membros envolvidos:

---

[165] Ver Questionário no Anexo B.

> A institucionalização de debate de alto nível entre o DG [Diretor Geral] da ABIN, os comandantes das Forças Armadas (ou o Ministro da Defesa; a despeito de que este proveria mais legitimidade ao fórum, a verdade é que este seria mais eficaz se envolvesse as FA diretamente) e servidores de alto nível do MRE. Uma vez alçada a nível ministerial ou quase-ministerial, a questão receberia o tratamento prioritário que merece (Representante da Inteligência).

Outros entrevistados chegaram a apontar formas mais específicas de institucionalização:

> Ativação de comitês integrados permanentes, para a gestão de assuntos de diplomacia e defesa. A cultura diplomática atual compartimenta o conhecimento. Quanto à inteligência, as estruturas e os processos atuais poderiam atender às necessidades, se superada a prevenção existente entre as instituições (Representante da Defesa).
>
> Criar órgão conjunto com atividades regulares, tal como a Camex [Câmara de Comércio Exterior] em comércio exterior[166] (Representante da Diplomacia).
>
> O efetivo funcionamento da Câmara de Relações Exteriores e Defesa, incluindo Inteligência, do Poder Executivo[167] (Representante da Defesa).
>
> Pela minha experiência, há necessidade de um processo interagência, que seja institucionalizado, para coordenar todas as áreas da política governamental. No Brasil, isto poderia ficar a cargo do GSI, mas poderia não ser[168] (Acadêmico).

As proposições mais específicas acerca da institucionalização para o modelo ideal do Brasil convergem em alguns aspectos. Há menção à criação ou ao fortalecimento de órgãos que conduzam a interação, de forma permanente ou regular. Aparentemente, os entrevistados desconhecem a existência ou as características (legais) da CREDEN, a Câmara de Defesa e Relações Exteriores, que tem por objetivo ser um órgão de interação, como os propostos pelos entrevistados. A CREDEN e a CAMEX são órgãos do Conselho de Governo, contudo, a CREDEN não tem a mesma organização e funcionalidade que a CAMEX.

---

[166] A Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) é um órgão do Conselho de Governo, que tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1932. Acesso em: 20/06/2012.

[167] Note-se que a Inteligência faz parte da Câmara de Defesa Nacional e Relações Exteriores (CREDEN) por meio do GSI/PR, que é, inclusive, o órgão de coordenação da CREDEN.

[168] Tradução nossa de: "*In my experience, there is a need for an inter-agency process, that is institutionalized, to coordinate all areas of a governments policy. In Brasil this could be the GSI, but may not be*".

Coordenação da interação

Ainda sob o aspecto da institucionalização, alguns entrevistados mencionaram, mesmo que indiretamente, o fator de coordenação da interação, também abordado na resposta do Acadêmico acima.

> Idealmente, cada instituição deveria contribuir no setor em que tem maior capacidade de atuação, mas a coordenação desse sistema invariavelmente recairia sobre a Chefia de Estado e, na história mundial recente, pouquíssimos Chefes de Estado demonstraram a capacidade para definir estratégias de atuação em política externa que construíram consensos e lograram avançar mecanismos de efetiva "dependência" interagencial (Representante da Inteligência).

> Deve haver uma atenção especial, no mais alto nível, para a garantia da coerência de defesa, diplomacia e inteligência (Representante da Diplomacia).

> A supressão do Gabinete de Segurança Institucional como intermediário entre a ABIN e a Presidência da República. A atuação do referido Gabinete não parece melhorar muito o diálogo da instituição com os círculos militares; além disso, com certeza reduz a interação da Inteligência com a Diplomacia. A ABIN deveria vincular-se diretamente à Presidência (Representante da Inteligência).

Reforço dos e nos canais de interação existentes

Esta percepção não seria propriamente de modelo ideal. Os agentes envolvidos entendem que há necessidade apenas de revigorar algumas estruturas já existentes. A interação dar-se-ia nestes canais, o que seria aparentemente suficiente na visão desses entrevistados.

> Não há um modelo ideal, há a necessidade constante de aprimorar os canais de diálogo e atualizar a pauta temática sobre a qual se reúnem as informações de cada atividade (Representante da Diplomacia).

> A criação de uma estrutura no MRE para realizar a interface de Defesa[169] (Representante da Defesa).

> Preconizo que haja representantes militares na Assessoria de Defesa recentemente criada no Itamaraty, bem como Adidos de Inteligência junto

[169] Deve-se ressaltar que, diferentemente do que afirma o entrevistado, o MRE possui uma estrutura específica para assuntos de defesa: a Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa (CGDEF), criada em setembro de 2010. É interessante constatar que ainda há desconhecimento de alguns agentes acerca da existência dessa estrutura.

> às Embaixadas brasileiras nos países de interesse. E, ainda, que o MRE designe, caso não o tenha feito, seu representante no Departamento de Integração da ABIN, já que é integrante do SISBIN (Representante da Defesa).

Estratégia internacional

O modelo ideal, segundo a perspectiva de alguns entrevistados, deve ser delineado a partir de uma estratégia nacional comum para a atuação internacional do país.

> Defesa, diplomacia e inteligência no Brasil devem atuar conjuntamente, no marco de uma estratégia de inserção internacional, oficial ou oficiosa, definida pela Presidência da República (Representante da Diplomacia).
>
> Não há modelo consolidado: será necessário construí-lo, de modo a levar em conta as características, especificidades e os interesses estratégicos do País, no longo prazo (Representante da Diplomacia).
>
> As diretrizes políticas das Pastas dos Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa devem estar alinhadas para propiciar a conquista dos objetivos nacionais. Assim, a atividade de Inteligência de Estado, ao identificar ameaças e oportunidades, inserida na estrutura organizacional desses órgãos ou interagindo com os ministérios, provavelmente contribuirá, em melhores condições, para que o governo alcance os supracitados objetivos (Representante da Defesa).

Participação do Congresso/da sociedade

De maneira convergente ao modelo de interação dos Estados Unidos e ao modelo proposto por Alsina, foi mencionada, entre os entrevistados, a participação da sociedade civil, e, mesmo, a condução civil do processo de interação no Brasil.

> Deve haver um acompanhamento cuidadoso do que precede por parte do Congresso Nacional e, na medida do possível (dado o inevitável sigilo de certos elementos), da sociedade civil (Representante da Diplomacia).
>
> O leitmotiv primeiro para a interação seria uma clara e inequívoca condução do poder civil sobre a temática. Sendo débil ou titubeante não se traduz a efetivação das três áreas. Ao contrário, a tendência é a autonomia decisória das instituições encarregadas de cada uma das áreas. Enfim, o modelo ideal é o que comporte a efetiva condução civil (Acadêmico).

SISBIN

Por fim, o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) foi mencionado como um possível modelo ideal à interação. Os entrevistados que mencionaram o SISBIN reconhecem que a atual articulação do sistema não é suficiente, mas que o desenho institucional é ideal para a interação no Brasil.

> O modelo de hoje é bom, o SISBIN, um núcleo de inteligência, mas é necessário que se dê mais credibilidade a ele. A inteligência só tem um papel de discussão e de assessoramento, não tem papel de ação (Representante da Inteligência).

> O modelo é o que nós estamos exercitando no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência. Não só com esses outros dois entes, mas com outros entes também. Porque, hoje, questões de inteligência e de defesa e de relações exteriores, embora nós tenhamos órgãos específicos para tratar, é uma temática que é discutida em diferentes fóruns [...] E aí, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, nós podemos agregar todas essas outras vertentes, trazer para dentro das nossas visões e chocar o que nós pensamos dessas atividades com o que a sociedade como um todo pensa. [...] Então, eu acho que o modelo adequado é aprofundar as relações no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência e utilizar esse Sistema como catalisador de ideias também que fluem de fora, da sociedade, e trazer essa discussão para dentro das instituições que são as responsáveis por essas três áreas (Representante da Inteligência).

Embora as repostas estejam fragmentadas e, em muitas delas, haja mais informações do que as categorias estabelecidas, este método de codificação é útil para sintetizar e apontar as convergências entre os entrevistados sobre o modelo ideal. Esta síntese compõe os aspectos que serão usados na qualificação do modelo ideal.

6. Critérios de Interação

Dispostas as explanações sobre a interação nos Estados Unidos, a interação ideal proposta por Alsina e a interação ideal proposta pelos entrevistados, evidenciam-se elementos de convergência entre as três referências. Tratam-se de características essenciais à constituição do modelo ideal, ou seja, qualquer modelo ideal proposto para se entender a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil deve apresentar tais características fundamentais. Isso nos leva a concluir que as propriedades do modelo ideal são mais relevantes para o entendimento inicial da interação do que o modelo *per se*.

Devido a tal relevância, as características essenciais de interação serão denominadas "critérios de interação". A seguir, serão apresentados os critérios de interação que despontaram da análise das três referências (interação nos Estados Unidos, parâmetros de Alsina e percepção dos entrevistados) para a composição do modelo ideal.

O primeiro critério é a institucionalização. Entenda-se por este termo a formalização nos métodos de interação. Deve haver um nível mínimo de formalidade na interação. Normalmente, a formalidade ocorre com a institucionalização do processo de interação. Ela pode ocorrer por meio de canais já existentes ou pela criação de novos mecanismos. A institucionalização propicia uma carga de impessoalidade ao tratamento da interação, o que dificilmente ocorre nos mecanismos mais informais. Essa característica é bem marcante na interação dos Estados Unidos e foi ressaltada pelos entrevistados e pelo estudo de Alsina como aspecto de um modelo ideal. Trata-se de uma característica de interação concreta e, por isso, mais facilmente perceptível e mensurável.

A regularidade desponta como uma segunda característica relevante para a interação. A regularidade diz repeito à constância de contatos, reuniões, encontros entre os representantes das áreas de defesa, diplomacia e inteligência. Trata-se de um aspecto que pode ser observado, sobretudo, a partir da interação nos Estados Unidos. A regularidade não é definidora da interação, mas a sua existência contribui para os meios e os fins da interação. A regularidade permite que os atores envolvidos mantenham contato entre si pelo menos com uma frequência mínima, o que, *ipso facto*, os constrange à troca de informações.

A troca de informações é, certamente, um aspecto incontornável do modelo ideal de interação, e pode ser definida em termos de fluidez de informações. A fluidez de informações é pré-requisito para a interação, e quanto maior o grau de troca de informações mais intensa será a interação. Portanto, mesmo que não seja em nível desejado ou esperado, a existência dessa característica é indispensável.

Outro critério importante para a construção do modelo ideal é o desenvolvimento de uma cultura de interação. Trata-se de um aspecto mais subjetivo da interação e, possivelmente, um dos mais difíceis de serem atingidos com plenitude; no entanto, se atingindo, proporciona considerável grau de autonomia à interação, pois diminui a necessidade de forte institucionalização sem deixar de lado o aspecto de impessoalidade[170].

---

[170] O alto grau de cultura de interação proporciona autonomia da interação em relação às estruturas formais; ainda assim, a cultura de interação pode ser alcançada por meio das instituições. O funcionamento pleno de mecanismos formais torna o processo de interação independente da vontade de alguns agentes ou de uma ou outra agência dispostos a interagirem.

A cultura de interação significa que os atores e as agências tratam a interação como natural e imperativa ao processo de formulação e execução de políticas. Significa que os indivíduos, as agências e as instituições agem, a partir de aspectos de construtivismo cognitivo, em que os parâmetros de interação, de articulação, são referenciais.

É relevante para o processo de interação que se tenha um órgão coordenador das atividades e das informações obtidas. A coordenação é importante, tendo em vista a variedade de atores e temas possivelmente envolvidos. Mesmo que poucos atores e temas estejam envolvidos, o órgão de coordenação deve funcionar como um distribuidor de atividades e como um receptor de opções políticas para a tomada de decisão. A centralização, figurada pela coordenação, é inerente ao processo de decisão e à efetividade da tomada de decisão. Portanto, a inexistência de um órgão de coordenação demonstra a debilidade da interação. Por outro lado, a existência de um órgão exclusivo para coordenar a interação demonstra maturidade na interação das agências.

Outro aspecto da interação relevante é a capilaridade da interação em nível horizontal e vertical nas agências e nos organismos que fazem parte do processo. Como abordado por Hudson e mencionado na seção sobre Análise de Política Externa, a tomada de decisão é feita, em geral, por um pequeno grupo. A participação na elaboração das possibilidades políticas, no entanto, é de um número maior de envolvidos. Esses agentes, embora muito mais preocupados com a posição dos órgãos que fazem parte, devem fazer contribuições que possam ser também levadas a cabo pelas demais organizações. Envolver agentes de diferentes hierarquias no processo de interação significa que suas atividades estarão também focadas no cumprimento da estratégia internacional.

Por fim, é importante que o modelo de interação seja frequentemente avaliado quanto à sua eficiência, no que concerne à aplicação da estratégia internacional. A avaliação interna deve servir para ajustar falhas e melhorar os mecanismos estabelecidos, redefinir pautas, prioridades e métodos. Igualmente imprescindível é a avaliação externa do modelo, realizada por meio do Controle Externo. Há que se prestar contas ao Congresso – representante da sociedade – sobre as políticas adotas, os métodos aplicados, as agendas estabelecidas e a eficiência na aplicação de todos esses fatores. Os senadores e deputados devem se aperfeiçoar e utilizar de suas assessorias para cobrar de forma mais coerente e efetiva os resultados esperados pela sociedade.

A institucionalização é a característica que se evidencia mais facilmente entre as três referências adotadas. Embora se reconheça a importância deste critério, ele não é capaz de

levar a cabo o processo de interação de forma independente dos demais critérios. Com essa relativização, pretende-se frisar que, para além de instrumentos formais consolidados, é necessário haver confiança entre os entes que interagem, para que o processo seja realmente, fluido, regular, e para que se perpetue a cultura de interação. Esse fator de confiança foi ressaltado por um entrevistado: “O melhor modelo que existe de interação é o modelo de confiança, não é o modelo de decreto” (Representante da Inteligência). Não basta institucionalizar a interação, é preciso que os agentes envolvidos percebam a interação como importante e passem a utilizá-la como mecanismo de ação. A confiança é um aspecto que está fortemente vinculado à cultura de interação.

Em suma, os critérios de interação entre defesa, diplomacia e inteligência que aparecem nos modelos apresentados – Estados Unidos, estudo de Alsina e opiniões dos entrevistados – e que consideramos essenciais a um modelo ideal são os seguintes:

- Institucionalização
- Coordenação
- Cultura de Interação
- Controle Externo
- Regularidade
- Fluidez de Informações
- Capilaridade

Os critérios de interação apareceram de diferentes maneiras nas referências utilizadas (modelos dos Estados Unidos, de Alsina e dos entrevistados). A sistematização da discussão deste capítulo, observada na Tabela 4 abaixo, contribui para que sejam visualizadas as diferentes formas que cada um dos critérios de interação pode assumir. Na síntese proposta há extrapolações desses três exemplos que podem ser oriundos de outras leituras ou da nossa interpretação.

Tabela 4. Presença dos Critérios de Interação nas referências de interação

Critérios de Interação	Interação nos EUA	Interação ideal para Alsina	Interação ideal para Entrevistados
Institucionalização	Modelo interagência, de alta institucionalização	Existência de mecanismos formais de diálogo entre as burocracias envolvidas	Criação ou aprofundamento de estruturas formais de interação
Coordenação	NSC	Diretivas emanadas do Presidente da República, da CF e da PDN	Coordenação em alto nível; coordenação presidencial

Cultura de Interação[171]	Estrutura interagência[172]; Educação interagência[173]	Troca de "alunos" entre as academias diplomáticas e militares Ementa comum às academias	Modelo baseado na confiança; Treinamento cruzado[174]
Controle Externo	Acompanhamento do Congresso Nacional	Capacidade de formulação e fiscalização do Congresso Nacional[175]	Acompanhamento do Congresso Nacional
Regularidade	Encontros diários a semanais	Mecanismos informais de diálogo; reuniões trimestrais[176]	Reuniões periódicas entre os Ministros das três áreas[177]
Capilaridade	IPCs – menor hierarquia DCs – média hierarquia PC – alta hierarquia	—	Diversos níveis hierárquicos propondo iniciativas[178]
Fluidez de Informações	Há fluidez de informações[179]	Mecanismos existentes devem ser fluidos	Modelo baseado na confiança; Flexibilidade e rapidez na troca de informações

Fonte: Elaboração própria.

[171] É difícil apontar exatamente o que cada uma das três referências propugna sobre aquilo que foi categorizado, de forma mais genérica, como "cultura de interação". Os elementos que permitiram a criação deste critério de interação estão dispersos ao longo deste trabalho. Assim, apresentaremos alguns exemplos captados em cada um dos modelos que não foram, necessariamente, apresentados anteriormente, sempre apontando suas origens.

[172] Como esse sistema existe desde 1947, as estruturas burocráticas do país já incorporaram a noção de que parte de suas atuações depende da interação entre elas. Assim, a própria estrutura interagência dos Estados Unidos é um exemplo de cultura de interação.

[173] Educação interagência é o esforço de educar burocratas e pessoas envolvidas com atividade estatal para colaboração, planejamento e integração interagência. Nesse âmbito, foram criadas diversas iniciativas para a educação em interagência, entre elas, está a proposta de criar, nos EUA, a *National Security University*. Para mais detalhes sobre educação interagência ver: WELKEN, Michael. *Educating National Security Leaders for Working in the Interagency Process*. In: MARCELLA, Gabriel (Org.). *Affairs of State: The Interagency and National Security*. STRATEGIC STUDIES INSTITUTE, 2008. Disponível em: http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=896. Acesso em: 01/07/2012.

[174] Essa percepção não aparece diretamente nas respostas do questionário sobre o modelo, mas aparece entre as sugestões que serão abordadas com mais detalhe no Capítulo 3 deste trabalho.

[175] Embora não mencione em seus parâmetros ideais, a tese de Alsina sustenta que parte da ineficiência e da baixa articulação entre PE e PD deriva exatamente da falta de participação do Congresso Nacional, não apenas na fiscalização, mas também na formulação de tais políticas (Alsina, 2009, p. 75).

[176] No entendimento de Alsina, os mecanismos informais de diálogo podem ocorrer por reuniões com frequência trimestral, iniciativa que sugere para melhorar a articulação entre PE e PD (Alsina, 2009, p. 148).

[177] Esta proposição está entre as respostas do questionário sobre o modelo ideal para o Brasil: "Estabelecer reuniões periódicas entre os Ministros das pastas das Relações Exteriores, da Defesa e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR)" (Representante da Defesa).

[178] Esta proposição está entre as respostas do questionário sobre o modelo ideal para o Brasil: "Deve haver a necessária flexibilidade para que, dentro do respeito à hierarquia, e sem prejuízo da garantia do sigilo, escalões mais baixos da estrutura hierárquica sejam encorajados a relacionar-se diretamente com suas contrapartes" (Representante da Diplomacia).

[179] A fluidez de informações do modelo dos Estados Unidos é perceptível pelos resultados e pelo próprio funcionamento do sistema interagência do país. Note-se, contudo, que há falhas neste sistema e na fluidez de informações – haja vista os atentados de 11 de setembro de 2001, por exemplo. Mesmo com as reformas dos Governos Bush e Obama, ainda há, por parte de setores desse sistema, resistência à fluidez de informações.

7. Modelo ideal para compreender a interação no Brasil

Após apresentar, nas páginas anteriores, narrativas de tipos e possibilidades de modelos de interação entre defesa, diplomacia e inteligência, espera-se haver levantado elementos e argumentos suficientes para a proposta de modelo ideal de interação deste trabalho. Ressalte-se que será proposta uma aproximação de tipo ideal, uma categoria analítica, que também apresenta aspectos de normatividade. Pretendemos, assim, formular um entendimento que favoreça compreender a interação no Brasil.

Os critérios de interação já oferecem uma dimensão dos elementos aos quais é necessário se ater para compreender a interação, ao menos a interação no Brasil. Consideramos que são esses critérios e as combinações possíveis entre eles que constroem um modelo ideal ou vários modelos ideais. Tendo em mente esta premissa, ressaltamos as seguintes constatações: 1) os critérios de interação são os elementos essenciais que compõem o modelo ideal de interação; e 2) os critérios de interação, a depender de suas múltiplas combinações, podem gerar um ou mais modelos ideais de interação.

Estas duas constatações conduzem a ponderações necessárias para a formulação do modelo ideal. As ponderações iniciais versam sobre os critérios de interação. Como exposto, todos os critérios de interação são elementos importantes para a interação entre defesa, diplomacia e inteligência, porém, há alguns critérios que podem ser mais determinantes para que a interação de fato ocorra. Há, ainda, a possibilidade de que uma combinação de critérios induza à ocorrência da interação. Consequentemente, saber quais critérios ou quais combinações de critérios são necessários para que a interação entre defesa, diplomacia e inteligência ocorra, definindo modelos ideais de interação, transformar-se-ia em um estudo de cálculo de probabilidade.

O modelo ideal de interação é aquele que tem capacidade de oferecer os subsídios que otimizem a atuação internacional do país. Os critérios de interação vão variar tendo em vista esta condicionante.

O modelo ideal de interação deve servir primordialmente às estratégias de atuação internacional do país, pois a interação deve gerar, fundamentalmente, resultados benéficos para a atuação externa do país. A interação não se sustenta em si mesma sem esse pressuposto. Portanto, o modelo ideal de interação será aquele que for mais efetivo e eficaz na implementação da estratégia de atuação internacional do país. Este é o aspecto mais importante na construção do modelo ideal, no entanto, é também o mais difícil de se

verificar. Para chegar a um modelo adequado, é necessário realizar testes empíricos baseados em erros e acertos. Além disso, seria imprescindível que houvesse um procedimento metodológico para que a aplicação de diferentes modelos testados pudesse ser avaliada eficazmente.

Certamente, as dificuldades em testar modelos iriam muito além da questão do método. Os modelos poderiam variar de acordo com a temática, o conteúdo da atuação internacional ou a participação de determinados atores. Logo, o que se pretende com a construção de um modelo ideal é retratar o que se observou e captou da realidade pesquisada e fornecer subsídios analíticos para aqueles que irão operá-lo.

Como o modelo de interação será ideal se for eficaz na elaboração e implementação da política externa, ele deve, portanto, estar condicionado a uma estratégia internacional, como foi dito anteriormente. Note-se que este é um fator ressaltado pelas três perspectivas de interação, o estadunidense, o proposto por Alsina e aquele captado pelas percepções de entrevistados das três áreas. Essa estratégia é formulada a partir do que alguns denominam de interesse nacional, e que aqui será tratado por princípio. A estratégia busca atingir, em última instância, esse princípio. Assim, a interação antes de estar vinculada à estratégia, certamente, está vinculada a esse princípio. Com isso, cria-se uma rede de relações de interdependência que poderia ser representada esquematicamente da seguinte forma:

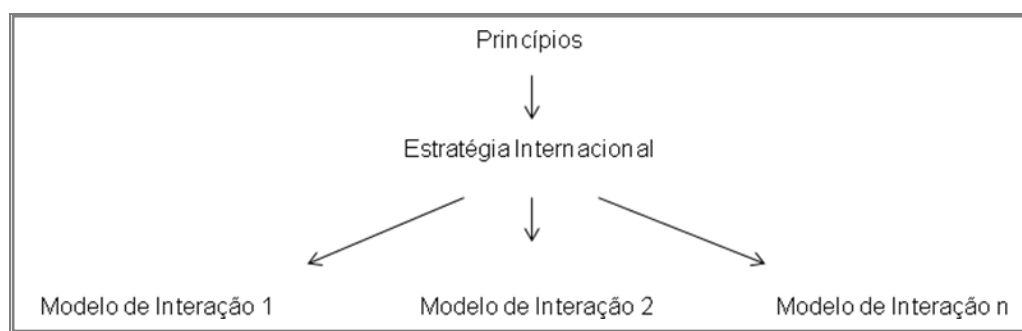
Figura 4 Princípios, Estratégia, Modelos de Interação

Princípios

↓

Estratégia Internacional

↙ ↓ ↘

Modelo de Interação 1 Modelo de Interação 2 Modelo de Interação n

Fonte: Elaboração própria.

Para o caso do Brasil, aqui analisado, há um relevante consenso de que o princípio norteador das relações externas é o desenvolvimento. Este é o princípio prevalecente desde a estabilização das fronteiras nacionais. O desenvolvimento como um vetor de política externa

ganhou força, sobretudo, a partir da década de 1930[180]. Nos estudos sobre a política externa brasileira mais recentes, este princípio permanece como um dos balizadores da atuação internacional do Brasil[181]. Então, tanto a estratégia de atuação internacional do país quanto qualquer proposição de modelo de interação deve levar em grande consideração o desenvolvimento.

Considera-se que o desenvolvimento deve continuar sendo um dos princípios balizadores da política externa brasileira, ao menos no curto e no médio prazos. No entanto, é possível que haja um processo de transição deste princípio para outro, ou que ele perca importância relativa, na determinação de estratégia, para outros fatores que se mostrarão crescentemente relevantes para atuação internacional do Brasil. Na verdade, muitos desses fatores podem ser evidenciados atualmente, o que nos permite fazer esta projeção de relativa diminuição do desenvolvimento como princípio mais relevante.

Para exemplificar, mencionem-se alguns fatores que contribuem para esta perspectiva. O primeiro refere-se ao desenvolvimento econômico do Brasil nas últimas duas décadas, o que levou o país, em 2011, ao posto de sexta maior economia do mundo[182]. O desenvolvimento econômico vem proporcionando desenvolvimentos sociais importantes. Se, no médio e longo prazos, predominarem cenários intermediário ou positivo de desenvolvimento econômico, a tendência é que se diversifiquem as preocupações e os interesses externos do Brasil, tanto em termos geográficos quanto temáticos. Além disso, questões relativas à segurança, antes consideradas não tão relevantes, têm ganhado mais importância na atuação externa do Brasil. Entre os casos mais visíveis está a maior atuação brasileira em missões de paz, o aumento do apoio internacional à candidatura do país ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, a participação do Brasil nas negociações sobre o programa nuclear iraniano e a recente proposição da diplomacia brasileira acerca do princípio da responsabilidade ao proteger, por exemplo. É de se esperar que, à medida que o país cresça economicamente e se mostre disposto e interessado em participar de negociações e atividades que envolvem a segurança internacional, ele será cada vez mais demandado a assumir posições e emitir pareceres sobre várias e complexas questões de segurança

---

[180] CERVO;BUENO 2002; CERVO, 2008; ALSINA, 2009; LAFER, 2001.

[181] VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, julho/dezembro 2007; VIDIGAL, Carlos. *Brasil: potência cordial? A diplomacia brasileira no início do século XXI*. RECIIS- Saúde Global e Diplomacia da Saúde/Global Health and Health Diplomacy, Vol. 4, No 1, 2010.

[182] À taxa de câmbio do início de 2012.

internacional. Isso, necessariamente, fará que outros interesses passem a ser considerados na atuação internacional do Brasil.

Trazendo para o plano regional, há possibilidade de aumento de assimetria econômica e política com relação aos vizinhos, levando a consequências que já começam a se tornar patentes, como aumento da imigração, instabilidades políticas, problemas fronteiriços e a outras consequências imprevisíveis. No entorno regional, o Brasil é, e apresenta-se como, um líder potencial. De fato, o Brasil é um ator incontornável nas relações internacionais da América do Sul. Desse modo, tanto os mecanismos bilaterais, quanto, principalmente, os mecanismos multilaterais de integração (UNASUL e MERCOSUL) contam com a ampla e decisiva participação brasileira.

Há, por conseguinte, um desafio na construção de um modelo de interação no que concerne sua vinculação a um princípio balizador. Isto porque o cenário é de transição, em que o princípio do desenvolvimento e da elevação relativa de fatores que emergirão correlacionados, especialmente ligados à segurança, exigirão uma nova postura e uma nova estratégia do Brasil. Ainda como desafio, a estratégia internacional deverá conciliar os novos fatores com a tradicional atuação do Brasil de jurisdicismo e pacifismo.

A estratégia de atuação internacional deve seguir, por conseguinte, o princípio do desenvolvimento. No entanto, é importante que a estratégia leve em consideração os novos fatores que surgem como desafios à atuação do Brasil e que, segundo exposto acima, tendem a ganhar paulatinamente mais relevância. Além do desafio de considerar novas influências, a elaboração da estratégia esbarra em um tradicional desafio: a formação de consenso.

Não há, no Brasil, um documento, ou mesmo uma definição clara, ainda que informal, sobre a estratégia de atuação internacional do país. Alguns temas são perceptivelmente mais importantes para a diplomacia, outros para a defesa e outros para a inteligência. Há convergências entre as prioridades das três áreas, mas não há uma estratégia comum. Logo, para a efetivação da interação, é imprescindível que haja uma direção comum na elaboração e na execução das políticas elaboradas por cada uma das três áreas.

A rigor, o modelo de interação deriva-se da estratégia de atuação internacional, segundo a formulação elaborada acima. Como não existe tal estratégia formulada no Brasil, suporemos uma estratégia também ideal, baseada no princípio do desenvolvimento e que leve em consideração os novos fatores que despontam na realidade internacional do Brasil. A estratégia ideal é harmônica entre as áreas de defesa, diplomacia e inteligência. As

questões de segurança internacional são conduzidas, primordialmente, pelas instituições vinculadas à diplomacia. Contudo, as áreas de defesa e de inteligência são essenciais para a construção de políticas e de opções de tomada de decisão no âmbito da política externa de forma mais ampla. A área da defesa tem especial importância em tal estratégia, uma vez que o país estaria buscando equilibrar o poder econômico e o poder político-militar, já que o primeiro logrou mais avanços que o segundo.

Seria tal estratégia que pautaria a atuação internacional do Brasil e que serviria de parâmetro para determinar a eficácia do modelo de interação[183]. Estando a estratégia de atuação internacional do Brasil relativamente longe de atingir esse patamar ideal, a avaliação da eficácia por esse mecanismo fica comprometida. De qualquer modo, registre-se que o modelo ideal de interação entre defesa, diplomacia e inteligência tem como principal característica os efeitos positivos que uma interação eficaz produz sobre a atuação internacional do país.

Expostos os limites para a composição do modelo ideal, retomaremos aos critérios de interação na tentativa de construir as categorias analíticas necessárias. Como aludido anteriormente, alguns critérios de interação podem ser mais determinantes para a ocorrência, e para a eficácia, da interação. Entre os critérios apresentados, Institucionalização, Coordenação e Cultura de Interação são os que detêm maior força individual para provocar mudanças mais profundas na interação. Esses três critérios são, também, capazes de alterar de forma mais significativa os demais critérios de interação entre defesa, diplomacia e inteligência.

A relação entre os princípios, a estratégia internacional e os modelos ideais de interação, no caso do Brasil, pode ser representada de acordo com o esquema abaixo (Figura 5), que é uma representação da Figura 4, mostrada anteriormente, com a incorporação de elementos do modelo de interação observado no Brasil atualmente.

[183] Entendemos que o debate sobre o que diz respeito à elaboração de uma Estratégia ampla para o país é mais complexo do que o que foi exposto. No entanto, vale mencionar que tal estratégia internacional é indispensável para a compreensão dos fatores que envolvem a interação entre defesa, diplomacia e inteligência, especialmente dos fatores de construção de uma interação ideal.

Figura 5 Princípios, Estratégia internacional ideal e modelos ideais de interação

Fonte: Elaboração própria.

8. Considerações finais do capítulo

Este capítulo abordou o aspecto "interação" do objeto de estudo desta pesquisa: “interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil”. Procuramos explorar definições de interação que seriam úteis para a compreensão da dimensão do termo neste trabalho. Além disso, constatamos a importância da interação para que as decisões e ações no âmbito de política externa e estratégia internacional sejam mais profícuas.

Com o intuito de melhor entender a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil, construímos um tipo ideal, ao qual denominamos modelo ideal. O modelo que propomos foi construído com base na interação dos Estados Unidos, na perspectiva de articulação de Alsina e na percepção dos entrevistados. Ele deriva dos princípios e da estratégia internacional que regem a prática da atuação internacional de um país, e é

composto pelos seguintes critérios de interação: Institucionalização, Coordenação, Cultura de Interação, Controle Externo, Regularidade, Capilaridade, Fluidez de Informação. Além desses critérios, a interação ideal deve influenciar de forma eficaz a Atuação Internacional do país.

Capítulo 3

Do modelo ideal ao modelo real: critérios de interação e percepções dos agentes

Os objetivos deste capítulo são analisar a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil e avaliar como esta interação está relacionada com as características do modelo ideal de interação. A análise da interação será feita por meio de ponderações sobre as descrições dos órgãos e das estruturas apresentadas no Capítulo 1 e das percepções dos entrevistados sobre a interação entre as três áreas, que será apresentada neste capítulo. Em seguida, buscaremos relacionar os critérios de modelo ideal, apresentadas no Capítulo 2, com a interação que efetivamente ocorre no Brasil – especificamente, as estruturas de interação.

Este capítulo está dividido em seis seções: 1) Percepções gerais dos entrevistados sobre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência; 2) Breves considerações sobre as estruturas de interação entre defesa, diplomacia e inteligência; 3) Modelo Ideal e Interação no Brasil – esta seção se subdivide, ainda, em: 3.1) Estruturas de Interação x Categorias de articulação; e 3.2) Estruturas de Interação x Critério de Interação; 4) Influência na Atuação Internacional; 5) Sugestões e projeções para a interação entre defesa, diplomacia e inteligência; e 6) Considerações finais do capítulo.

1. Percepções sobre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil

Nesta seção, serão abordadas as percepções de representantes da defesa, da diplomacia, da inteligência e de pensadores e acadêmicos sobre a interação entre as três áreas no Brasil. As percepções dos agentes das três áreas foram captadas por meio de um questionário on-line autoaplicável, enviado por correio eletrônico aos entrevistados. Foram obtidas 21 respostas. A distribuição das pessoas que responderam ao questionário, por área de atuação, é a seguinte: a) 5 representantes da defesa; b) 5 representantes da diplomacia; c) 6 representantes da inteligência e d) 5 acadêmicos. O modelo de questionário aplicado encontra- se no Anexo B.

Consideramos necessário saber se o entrevistado considerava a interação entre defesa diplomacia e inteligência um fator relevante, uma vez que esse entendimento influenciaria, seguramente, as demais respostas – pensadas a partir do pressuposto de alta relevância da interação. Houve consenso entre os entrevistados, dos quais 6 consideraram a interação como de “Alta Importância” e 15 consideraram a interação como de “Muito Alta Importância”[184]. Constata-se, assim, que não há dúvida quanto à importância da interação entre defesa, diplomacia e inteligência na visão dos entrevistados.

As justificativas para a atribuição de alto grau de importância à interação entre defesa, diplomacia e inteligência concentraram-se no aspecto de coerência para a efetivação da política externa e da estratégia internacional do país. Seguindo essa linha, os argumentos dados por alguns entrevistados foram:

> Para alcançar os objetivos nacionais, a atuação internacional do Brasil necessita possuir coerência de estratégias, doutrinas e ações, bem como utilização eficiente dos meios que a sociedade coloca à disposição do Estado. Por isso, é preciso que todos os organismos do Estado trabalhem em uníssono – incluindo-se aí os responsáveis pelas áreas de diplomacia (stricto sensu), defesa e inteligência (Representante da Diplomacia).
>
> Porque estes são três elementos básicos na elaboração de uma política externa coordenada e unívoca. Como isso não ocorre no Brasil, frequentemente os órgãos responsáveis por cada uma dessas áreas "batem cabeça" (Representante da Inteligência).
>
> Os cenários que pautam Defesa, Diplomacia e Inteligência devem, necessariamente, ser os mesmos, sob pena de o estado vir a atuar de forma desconectada e sem compromisso com qualquer objetivo (Representante da Defesa).

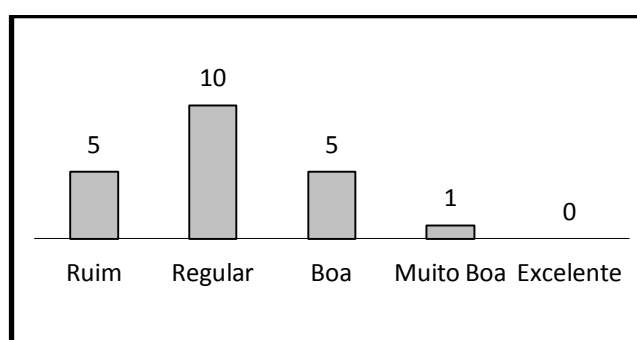
É notável que a impressão sobre a alta importância da interação e a justificativa para tanto vai ao encontro do que propõe a Análise de Política Externa. A interação entre defesa, diplomacia e inteligência, entendida a partir da política burocrática, tem como função definir questões e soluções para a tomada de decisão em política externa. É necessário, para que se cumpra tal função, que haja uma estratégia que oriente as ações conjuntas das três áreas, e que essas ações sejam coerentes.

Com relação às percepções gerais sobre a qualidade e o grau de intensidade da interação entre defesa, diplomacia e inteligência, alguns aspectos merecem destaque. Primeiramente, sobre a avaliação da qualidade da interação, a maior parte dos entrevistados

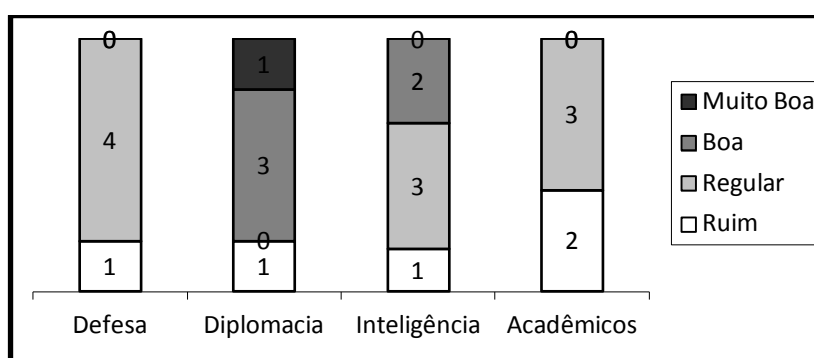
---

[184] As possibilidades de respostas variavam em uma escala que continha as seguintes categorias: 1) Sem importância, 2) Baixa importância, 3) Média importância, 4) Alta importância e 5) Muito Alta importância.

pensa que a qualidade da interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil é "Regular", de um modo geral (Figura 6).

Figura 6 Percepção sobre a QUALIDADE da interação entre as áreas de defesa, diplomacia e inteligência no Brasil

Fonte: Elaboração própria.

A percepção de qualidade "Regular" da interação é predominante entre os representantes das áreas de defesa e de inteligência e entre os acadêmicos[185]. Os representantes da diplomacia, porém, têm uma percepção mais positiva sobre a qualidade da interação: dos cinco diplomatas entrevistados, três a consideraram "Boa" e um, "Muito Boa". A distribuição das percepções entre as áreas pode ser observada na Figura 7.

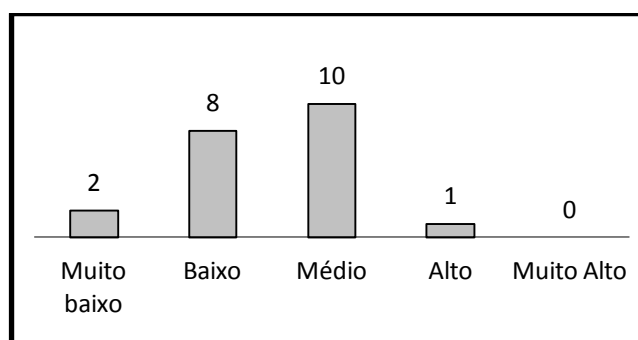
Figura 7 Percepção sobre a QUALIDADE da interação entre as áreas de defesa, diplomacia e inteligência por área de atuação do entrevistado

Fonte: Elaboração própria..

Embora não tenha sido possível nos aprofundar em prováveis explicações a essa diferenciação, temos uma suposição plausível. Como a diplomacia é e foi, historicamente, a

[185] Não houve associação estatística no cruzamento entre "percepção sobre a qualidade da interação" e a "área" do entrevistado, de acordo com o Teste de Associação Qui-Quadrado. A diferença numérica, contudo, permite a comparação.

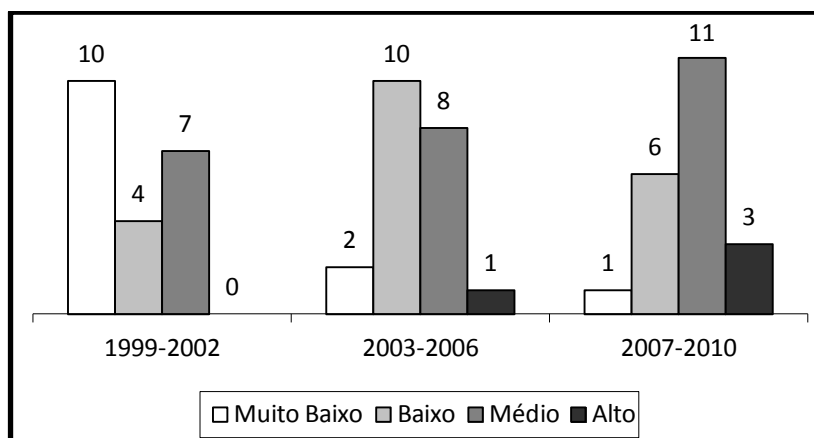
principal – e, em alguns períodos, a única – responsável pela elaboração e pela execução da política externa, seus representantes encaram a participação das outras áreas – defesa e inteligência – como mudança positiva para a interação. A defesa e a inteligência, por outro lado, não tinham, e ainda não têm, tradição de participar da elaboração da política externa, e por isso veem a interação como um mecanismo que está qualitativamente aquém de suas possibilidades ótimas.

Sobre a intensidade da interação entre defesa, diplomacia e inteligência, a maior parte dos entrevistados avaliou que a interação tem um grau de intensidade "Médio" (Figura 8). Como as respostas se concentraram entre os graus de intensidade "Médio" e "Baixo", não houve diferença estatística, nem numérica, entre as repostas dos entrevistados sobre grau de intensidade e as áreas de atuação dos respondentes.

Figura 8 Percepção sobre o GRAU DE INTENSIDADE da interação entre as áreas de defesa, diplomacia e inteligência no Brasil

Fonte: Elaboração própria.

A fim de avaliar a evolução da interação entre defesa, diplomacia e inteligência no período de 1999 a 2010, foi perguntado aos entrevistados como eles avaliavam o grau de intensidade da interação nos seguintes períodos: a) 1999 a 2002, b) 2003 a 2006 e c) 2007 a 2010. Sobre o período de 1999 a 2002, a percepção predominante (10 entrevistados) é a de que a intensidade da interação era "Muito Baixa". Esta percepção vai se revertendo no período seguinte, 2003 a 2006, em que a opinião dos entrevistados se divide entre intensidade de interação "Baixa" e "Média". No período de 2007 a 2010, a maior parte dos entrevistados (11) vê a intensidade da interação como "Média"[186] (Ver Figura 9).

[186] Havia, ainda, a categoria "Muito Alta", que não foi assinalada por nenhum entrevistado em nenhum período; por essa razão, esta categoria não consta na Figura 9.

Figura 9 Percepção sobre o GRAU DE INTENSIDADE da interação entre as áreas de defesa, diplomacia e inteligência no Brasil por períodos

Fonte: Elaboração própria.

Constatou-se que os entrevistados consideraram que houve aumento no grau de intensidade da interação entre defesa, diplomacia e inteligência no período de 1999 a 2010. As mudanças ocorridas nesse período foram consideradas como evolução do processo de interação[187]. Sobre a evolução da interação nesse período, foi questionado quais seriam os elementos que teriam propiciado essa mudança. Boa parte dos exemplos mencionados pelos entrevistados remete ao incremento da institucionalização, em diversos aspectos:

> Acredito que houve evolução pelo puro e simples fato de se ter criado, em 1999, uma agência específica a respeito de inteligência (...) Com essa agência, o País passou a ter um interlocutor de maior vulto, com quem os atores de defesa e diplomacia podem manter um mínimo de diálogo (Representante da Inteligência).
>
> Em 1999 foi criado o Sistema Brasileiro de Inteligência, o qual desde 2007/2008 parece ganhar relevância como estrutura de coordenação inter-agencial. Ainda falta muito para ser equivalente aos sistemas existentes nos EUA, Reino Unido, Alemanha etc, mas há clara evolução (Representante da Inteligência).
>
> A criação do Ministério da Defesa melhorou a integração, devido à criação de estruturas integradoras das Forças Armadas (Representante da Defesa).
>
> Há uma evolução positiva bastante notável nos últimos quinze anos, fruto da criação e crescente institucionalização do Ministério da Defesa e do Gabinete de Segurança Institucional (e ABIN), ambos os quais são estruturas relativamente novas do Estado brasileiro, e que receberam a difícil função de

[187] Esta constatação foi confirmada pela resposta da questão 6 do questionário (Anexo B), sobre as mudanças na interação no período de 1999 a 2010. Dezenove entrevistados disseram ter havido mudança e que a mudança representava evolução. Apenas 2 entrevistados disseram não ter havido mudanças nesse período. Nenhum entrevistado apontou involução da interação.

> coordenar organismos, esses sim, antigos e de larga tradição. Conforme esses dois órgãos vão se consolidando, adquirem maior traquejo e flexibilidade para a atuação conjunta e troca de informações com o MRE, que é uma burocracia já consolidada (Representante da Diplomacia).

Outro exemplo de evolução na interação entre defesa, diplomacia e inteligência referiu-se à formulação de políticas e de documentos estratégicos em parceria. Os entrevistados mencionaram a Política de Defesa Nacional (PDN), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN):

> O fato novo que, no meu entendimento, caracterizou evolução em relação ao tema estudado foi o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa, principalmente no que diz respeito à interação Defesa Diplomacia, já que o MRE foi consultado para a definição final de seu texto. Quanto à área de Inteligência, eu diria não ter havido evolução (Representante da Defesa).
>
> Ainda que de forma tímida, a elaboração das PDN e da END revelam certo nível de interação entre as três áreas (Acadêmico).
>
> Na elaboração do Livro Branco da Defesa Nacional (Representante da Diplomacia).

Apreende-se da manifestação dos entrevistados e das apresentações dos documentos, realizadas no Capítulo 1, que a defesa destaca-se como força centrípeta da interação, no que tange à elaboração de documentos. Além do fato de ser a única, entre as três áreas, a ter documentos balizadores publicados, tais documentos refletem alguma interação em seus processos de elaboração e em seus conteúdos[188].

Embora a maioria dos entrevistados tenha indicado que as mudanças na interação entre defesa, diplomacia e inteligência, entre 1999 e 2010, tenha representado evolução da interação, boa parte deles também se pronunciou com relação a ressalvas sobre essa evolução. Na percepção dos entrevistados, portanto, existe uma evolução, mas ainda há problemas nesse processo. Em algumas das respostas acima é possível captar tais ressalvas, como o fato de as instituições que representam a defesa e a inteligência não estarem tão consolidadas como o MRE, que representa a diplomacia. Outra ressalva foi o fato de ter

---

[188] Vale mencionar um terceiro exemplo de interação que justificou, na opinião dos entrevistados, a evolução da interação: a Operação Ágata, deflagrada em 2011. Esta Operação foi mencionada por alguns entrevistados como um aspecto relevante para a interação entre as três áreas. A Operação Ágata surgiu de demanda presidencial e teve como objetivo combater delitos transfronteiriços e ambientais na faixa de fronteira norte. Embora os entrevistados tenham entendido que os mecanismos nesta operação constituíram experiência relevante para a interação, o Ministério das Relações Exteriores, principal condutor da política externa, não participa formalmente desse esforço.

havido maior evolução na interação entre a defesa e a diplomacia, o que não ocorreu com a inteligência. Principalmente, foi ressaltado que houve evolução, porém de forma tímida, ou que ela ainda não é suficiente. Outros entrevistados apontaram problemas específicos da interação nesse período:

> A evolução ainda é muito pequena. Não passa de integração de legislação. Em realidade, não há integração efetiva, de conteúdo (Representante da Defesa).
>
> Os relatórios de inteligência que a ABIN envia ao MRE poderiam melhorar. A ABIN está iniciando sua capacitação em Temas internacionais (Representante da Diplomacia).

2. Breves considerações sobre as estruturas de interação entre defesa, diplomacia e inteligência

No Capítulo 1, fizemos um mapeamento dos órgãos que representam a defesa, a diplomacia e a inteligência e que, na prática, são os atores da interação entre as três áreas. Objetiva-se agora discutir as funcionalidades, a operacionalidade e alguns obstáculos desses órgãos para o processo de interação. Essa discussão contribuirá para a relação que será feita entre as estruturas de interação e os critérios de interação do modelo ideal.

As principais instituições das três áreas tratadas nesta pesquisa são: o Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e a Agência Brasileira de Inteligência. Além desses órgãos, considerou-se relevante mencionar a Secretaria de Assuntos Estratégicos, como um órgão que trata de assuntos comuns às três áreas, e as Comissões Parlamentares, que atuam como órgãos de controle externo das atividades de defesa, diplomacia e inteligência.

Sobre as estruturas de interação, o Brasil tem algumas instâncias formais, como a Câmara de Defesa e Relações Exteriores, do Conselho de Governo (CREDEN), o próprio Conselho de Governo, o Conselho de Defesa Nacional (CDN) e o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Os Grupos de Trabalho têm algum grau de formalidade, mas não são estruturas fixas. Há, ainda, mecanismos mais informais de interação, como reuniões fora dessas estruturas e não regulares ou a troca de informação entre agentes das três áreas, o que foi denominado, neste trabalho, Encontros Informais.

As estruturas de interação existentes no Brasil têm diversos graus de funcionalidade,

operacionalidade e efetividade. Algumas dessas estruturas existem para objetivos mais específicos; outras abrangem maior diversidade de temas e agendas. O Conselho de Defesa Nacional e os Grupos de Trabalho, por exemplo, atuam em esferas bem delimitadas. O SISBIN, embora tenha como matéria-prima a informação e o conhecimento, trata de temas muito amplos e diversos. Já a CREDEN não tem foco específico, e sua forma de atuação é aleatória.

A funcionalidade específica do CDN e dos Grupos de Trabalho são características positivas, do ponto de vista da efetividade proporcionada pela objetividade. No entanto, a especificidade dessas duas estruturas e seus parâmetros de atuação faz que elas sejam mecanismos esporádicos para a interação entre defesa, diplomacia e inteligência. O CDN é convocado apenas em ocasiões determinadas pela Constituição Federal[189], e os Grupos de Trabalho são mecanismos de interação *ad hoc*, que funcionam até que se cumpra o objetivo para o qual foram criados. Quanto ao SISBIN e à CREDEN, há previsão de regularidade, especialmente o SISBIN, mas a regularidade dessas reuniões depende do tema tratado e do envolvimento dos órgãos que compõem cada uma dessas estruturas. Portanto, nesses dois últimos casos, não há padrão nas formas de interação.

Observam-se, nas estruturas formais brasileiras de interação entre defesa, diplomacia e inteligência, características comuns, como o tipo de coordenação. Em todos os casos, a coordenação é atribuição de um dos órgãos que fazem parte da estrutura. Dessa forma, no SISBIN, o órgão de coordenação é a ABIN; na CREDEN, a coordenação cabe ao GSI/PR; e no CDN, a coordenação fica a cargo do Presidente da República. Essa característica não é, necessariamente, negativa; contudo, ela pode adquirir propriedades que não favorecem a interação. Como esses órgãos têm interesses próprios, estes são colocados, frequentemente, à frente da atividade de coordenação. Como nem sempre é possível conciliar a atividade de coordenação e as atividades de atribuições específicas desses órgãos, a atividade de coordenação sai prejudicada, na maior parte das vezes. Idealmente, para melhorar efetividade da interação, seria necessário haver um órgão específico e exclusivo na atividade de coordenação.

[189] Compete ao Conselho de Defesa Nacional: I - opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, nos termos desta Constituição; II - opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; IV - estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, Art. 91).

No Brasil, não há estrutura exclusiva que unifique a interação entre as três áreas. Essa constatação pode ser atribuída a múltiplas explicações, entre elas: a participação em menor nível, por parte da defesa e da inteligência, na atuação internacional do Brasil até então; a inexistência, durante a década de 1990 – especificamente, até 1999 – de estruturas institucionais concatenadas que representassem a defesa e a inteligência e que pudessem interagir, em mesmo nível institucional, com a diplomacia[190]; a falta de estratégia clara e bem definida que pudesse guiar as ações das três áreas de maneira minimamente coordenada.

Conforme abordado no Capítulo 2, a estrutura de interação dos Estados Unidos (o Conselho de Segurança Nacional - NSC), por exemplo, atende ao princípio da segurança nacional daquele país, o que justifica, em grande medida, a necessidade de aproximação das três áreas em questão. O objetivo principal da interação é ser efetiva em auxiliar as ações internacionais do Brasil. Portanto, a depender da estratégia do país, a interação variará no que concerne aos agentes participantes e aos objetivos a serem buscados.

3. Modelo Ideal e Interação no Brasil

A partir dos elementos reunidos até aqui, pretende-se, nesta seção, realizar um exame mais aprofundado sobre a correlação entre os critérios de modelo ideal e as características da interação entre defesa, diplomacia e inteligência observadas no período de 1999 a 2010 no Brasil. Uma vez estabelecida a correlação, serão evidenciadas as características da interação no Brasil que mais se aproximam ou se distanciam dos atributos do modelo ideal.

3.1 Estruturas de Interação x Categorias de articulação

A relação entre as áreas de defesa, diplomacia e inteligência pode ser compreendida pela categorização criada por Alsina, apresentada no Capítulo 2, em que o autor sugere cinco categorias explicativas para o nível de articulação entre as políticas externa e de defesa[191]:

1) incompatibilidade;
2) divergência;

---

[190] Antes da criação do GSI/PR, em 1999, existia a Casa Militar. Não estava, porém, entre suas atribuições coordenar as atividades de inteligência em nível federal.

[191] ALSINA, 2009, p. 79. Para maior explicação das categorias, ver seção 6, do Capítulo 2.

3) harmonização;

4) coordenação;

5) integração.

Ao cotejar as informações obtidas dos entrevistados sobre qualidade e grau de intensidade da interação no Brasil com as categorias estabelecidas por Alsina, é possível fazer uma aproximação sobre em qual categoria o Brasil estaria situado. Assim como nas categorias de articulação propostas por Alsina, o questionário utilizado neste trabalho continha cinco categorias de avaliação da interação em escala. No quesito qualidade da interação, a escala variava da seguinte forma: 1) Ruim; 2) Regular; 3) Boa; 4) Muito Boa e 5) Excelente. A maior parte dos entrevistados considerou a qualidade da interação "Regular" (Ver Figura 6). Assim, por analogia à proposta de Alsina, a avaliação da qualidade da interação caracterizaria a interação no Brasil como "divergência", ou seja, a qualidade da interação é deficiente.

A respeito do grau de intensidade da interação no Brasil, foi indicada no questionário a seguinte escala de avaliação: 1) Muito Baixo; 2) Baixo; 3) Médio; 4) Alto; 5) Muito Alto. Na percepção do grau de intensidade da interação, a maior parte dos entrevistados definiu a interação como de nível "Médio" (Ver Figura 8), o que, analogamente, corresponde à categoria de "harmonização" de Alsina. Nesse caso, o grau de intensidade da interação no Brasil é considerado melhor que a qualidade da interação, porém a intensidade da interação entre defesa, diplomacia e inteligência ainda seria pouco profunda.

Ainda utilizando as categorias de Alsina, é possível avaliar em quais delas as estruturas de interação e as políticas setoriais no Brasil se encaixariam. A começar pelas estruturas de interação, consideraremos a CREDEN, o CDN, o SISBIN, os Grupos de Trabalho e os Encontros Informais. A CREDEN é a estrutura que envolve de forma mais abrangente as áreas da defesa, da diplomacia e da inteligência, além de tratar de vários temas que abrangem as três áreas. Constata-se que faltam à CREDEN: sintonização dos temas tratados, certa regularidade e fluidez entre membros e temas. Portanto, a CREDEN está entre a categoria de "divergência" e de "harmonização". Até 2010, o órgão mostrava tendência a consolidar-se na harmonização[192].

[192] Essa tendência não se confirmou, uma vez que as reuniões e as diretivas da CREDEN diminuíram consideravelmente em 2011 e 2012, os dois primeiros anos do Governo Dilma Rousseff.

O CDN reúne seus membros para discutir situações específicas que dizem respeito à soberania nacional e à defesa do Estado democrático. Por definição constitucional, os membros do CDN são exclusivamente os ministros designados. Portanto, quando reunido, o CDN congrega a alta cúpula da burocracia brasileira para assuntos de defesa. A tendência é de que predominem as categorias de harmonização ou de coordenação nas reuniões da CDN, uma vez que os principais tomadores de decisão (os membros do pequeno grupo da APE) participam dessa estrutura. No entanto, o fato de essas reuniões serem esporádicas e de reunirem apenas os membros designados pela Constituição[193] diminui o seu alcance. Também contribui para as limitações de abrangência do CDN a temática restrita de que ele trata. Logo, no que concerne à interação entre a defesa, a diplomacia e a inteligência, o CDN é uma estrutura que contribui em nível de harmonização para a interação.

O SISBIN trata de ampla temática, mas sempre com referência à construção de conhecimento e informações para subsidiar as decisões em mais alto nível. O SISBIN tem criado mecanismos para facilitar a troca de informações dos órgãos que fazem parte do Sistema, como o Conselho Consultivo e o Departamento de Integração do SISBIN. Em comparação com a CREDEN e com o CDN, o SISBIN apresenta regularidade maior de reuniões. A análise das atividades do SISBIN nos últimos anos permite afirmar que o SISBIN vem evoluindo da divergência para a harmonização, ou seja, de interação deficiente para interação pouco profunda.

Os Grupos de Trabalho e os Encontros Informais têm caráter temporário; por esse motivo, uma avaliação sobre o nível de interação teria que ser feita caso a caso, a partir de estudo aprofundado. Ao se avaliar, de forma geral, os resultados de alguns grupos de trabalho e os relatos de entrevistados, depreende-se que nessas estruturas menores e menos formais há maior fluidez de informações e há mais cooperação para que se atinjam as metas estabelecidas. Considerando os Grupos de Trabalho e os Encontros Informais como estruturas de interação, estes podem ser situados entre as categorias de harmonização e coordenação.

[193] O Conselho de Defesa Nacional está previsto na Constituição Federal de 1988, a qual designou como participantes fixos os seguintes membros: Presidente da República; Vice-Presidente da República; Presidente da Câmara dos Deputados; Presidente do Senado Federal; Ministro da Justiça; o Ministro de Estado da Defesa; Ministro das Relações Exteriores; Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

3.2 Estruturas de Interação x Critério de Interação do modelo ideal

As análises dos critérios fundamentais para o processo de interação, discutidos no Capítulo 2, e dos órgãos e estruturas de interação existente no Brasil, explorados no Capítulo 1, permitem confrontar o modelo ideal com o modelo efetivamente observado no Brasil, ou seja, o modelo real. A intenção, pois, é a de verificar que características do modelo de interação ideal o Brasil possui em sua interação entre defesa, diplomacia e inteligência.

No modelo ideal construído no Capítulo 2, os princípios balizadores das ações do país e a estratégia de atuação do Brasil foram considerados fatores importantes e entendidos como pressupostos para a existência e para a eficácia da interação entre defesa, diplomacia e inteligência. Além dos princípios e da estratégia internacional, o modelo ideal constitui-se de critérios de interação. Os critérios que identificamos a partir da avaliação realizada no capítulo 2 foram:

- Institucionalização
- Coordenação
- Cultura de Interação
- Controle Externo
- Regularidade
- Fluidez de Informações
- Capilaridade

Para fins de compreensão e análise, subdividimos os critérios acima em categorias em forma de escala, com três variações, de forma a permitir apreensão mais acurada dos níveis de intensidade possíveis em cada um deles.

O critério Institucionalização foi dividido em:

1. Baixa Institucionalização;
2. Média Institucionalização;
3. Alta Institucionalização.

A Coordenação foi dividida em:

1. Coordenação Inexistente;
2. Coordenação por órgão interno;
3. Coordenação por órgão externo[194].

[194] A Coordenação por órgão interno significa que um dos entes, instituições ou agências que compõe as áreas de interação (defesa, diplomacia e inteligência) é também o órgão coordenador. A Coordenação por órgão externo

A Cultura de Interação pode ser avaliada pelos seguintes graus:

1. Baixa Cultura de Interação;
2. Média Cultura de Interação;
3. Alta Cultura de Interação.

O Controle Externo foi dividido em:

1. Controle Externo Pouco Efetivo;
2. Controle Externo Médio Efetivo;
3. Controle Externo Muito Efetivo.

O critério Regularidade foi classificado em:

1. Baixa Regularidade;
2. Média Regularidade;
3. Alta Regularidade.

A Fluidez de Informações e a Capilaridade foram divididas de forma semelhante à Regularidade, em níveis:

1. Baixo;
2. Médio;
3. Alto.

Com o intuito de avançar na discussão, dentro das limitações da pesquisa, será levado em conta, ainda, o Nível de Influência na Atuação Internacional da interação entre defesa, diplomacia e inteligência. Conforme abordado no Capítulo 2, a interação, ou os modelos de interararação, deve(m) seguir uma estratégia para atuação internacional. Nesse sentido, a estratégia de atuação internacional é um pressuposto para a interação, mas o nível de influência da interação na atuação internacional é uma consequência. Assim o Nível de Influência na Atuação Internacional pode ser considerado um critério de interação e pode ser mensurado, de forma semelhante aos demais critérios, como:

1. Baixo Nível de Influência na Atuação Internacional;
2. Médio Nível de Influência na Atuação Internacional;
3. Alto Nível de Influência na Atuação Internacional.

A partir desses critérios e de seus níveis, pretende-se explorar o que pode vir a ser um instrumento de mensuração da interação entre defesa, diplomacia e inteligência no

---

significa que há um ente, instituição ou agência, específico para a coordenação que não faz parte de uma das áreas específicas.

Brasil. Evidenciar quais desses critérios, e em que grau, estão presentes com mais frequência no caso brasileiro contribuirá para a avaliação acerca da interação no Brasil.

As estruturas de interação utilizadas na comparação serão as mesmas mencionadas acima: Câmara de Defesa e Relações Exteriores, do Conselho de Governo (CREDEN), Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), Conselho de Defesa Nacional (CDN), Grupos de Trabalho e Encontros Informais.

A fim de determinar a relação entre as estruturas brasileiras de interação e os critérios de interação de modelo ideal, é necessário aproximar, justapor e extrair as semelhanças e as diferenças entre os dois aspectos – estrutura brasileira de interação e critérios de interação. Neste trabalho, o instrumento utilizado para relacionar esses dois aspectos será uma matriz, por meio da qual será possível organizar as diversas variáveis que devem ser levadas em conta e determinar qual o grau de relação entre elas[195].

A correlação entre os critérios de interação e as estruturas de interação do Brasil pode ser compreendida pela matriz construída a partir destas características. Com base nas informações e nas análises até aqui obtidas sobre a interação, construímos uma matriz de relação ilustrada na Tabela 5, a seguir. A correlação baseia-se na análise da autora deste trabalho, realizada a partir da avaliação das estruturas de interação (realizada no Capítulo 1), da elaboração dos critérios de interação para o modelo ideal (realizada no Capítulo 2) e da avaliação dos resultados das entrevistas realizadas (o que foi apresentado neste capítulo). Os objetivos principais da construção da matriz são organizar informações difusas e qualificar o nível de relação entre elas.

[195] Esta matriz que construímos baseia-se na Matriz de tomada de decisão. A Matriz de tomada de decisão é um mecanismo muito utilizado para relacionar diferentes variáveis e, com isso, verificar qual(is) é(são) predominante(s). Com base nos resultados ponderados (no caso de matrizes mais complexas) da comparação das variáveis é possível tomar decisões de maneira menos arbitrária.

Tabela 5. Matriz de critérios de interação por estrutura de interação

	Institucionalização	Coordenação	Cultura de Interação	Controle Externo	Regularidade	Fluidez de Informações	Capilaridade	Nível de Influência na atuação internacional	**Total**	Participação no Total (%)
CREDEN	2	2	1	1	1	1	1	2	**11**	20%
SISBIN	2	2	1	1	2	2	2	1	**13**	24%
Conselho de Defesa Nacional	2	2	1	2	1	1	1	2	**12**	22%
Grupos de Trabalho	1	2	1	1	1	2	1	1	**10**	19%
Encontros Informais	1	1	1	1	1	1	1	1	**8**	15%
Total	**8**	**9**	**5**	**7**	**7**	**7**	**6**	**7**	**54**	100%
Média	1,6	1,8	1	1,2	1,2	1,4	1,2	1,4		
Desvio Padrão	0,55	0,45	0	0,45	0,45	0,55	0,45	0,55		
Coeficiente de Variação	34%	25%	0%	37%	37%	39%	37%	39%		

Fonte: Elaboração própria.

Nas linhas da matriz (eixo horizontal), estão dispostas as estruturas de interação entre as três áreas: a Câmara de Defesa e Relações Exteriores, do Conselho de Governo (CREDEN), o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), o Conselho de Defesa Nacional (CDN), os Grupos de Trabalho e os Encontros Informais. Nas colunas (eixo vertical), são listados os critérios de interação: Institucionalização; Coordenação; Cultura de Interação; Controle Externo; Regularidade; Fluidez de Informações; Capilaridade e o Nível de Influência na Atuação Internacional. A comparação par-a-par das estruturas de interação com os critérios de interação realiza-se a partir das variantes dos critérios de interação. Cada critério de interação subdivide-se em três níveis. Os níveis variam em escala, com a representação numérica de 1, 2, 3. Genericamente, 1 representa a situação menos desejável, 2 simboliza situação intermediária e 3 é a situação mais desejável dentro das possibilidades dispostas na escala.

A matriz deixa evidente que há grande semelhança nos resultados da comparação dos critérios de interação com as estruturas de interação brasileiras[196]. Alguns aspectos podem ser depreendidos dos resultados dessa correlação. Primeiramente, avaliaremos os resultados a partir da perspectiva das estruturas de interação (linhas da matriz). Em seguida, analisaremos os critérios de interação (colunas da matriz). Na análise das estruturas de

[196] Esses resultados estão representados na linha e na coluna “Total”.

interação, abordaremos os critérios de interação em que cada uma delas se diferencia das demais, o que é possível a partir da atribuição de valores segundo a representação numérica estabelecida (1, 2 e 3). As estruturas de interação serão avaliadas também de forma global, por meio dos percentuais apresentados na última coluna da matriz, que retratam a participação de cada uma das estruturas em relação com conjunto total de estruturas da interação. A avaliação dos critérios de interação será feita pela soma dos valores atribuídos a cada um dos critérios (representação na linha "Total") e pela média dos critérios (representação na linha "Média")[197].

3.2.1 Análise a partir das estruturas de interação

Comecemos analisando a primeira estrutura de interação da matriz, a CREDEN. A CREDEN destacou-se, comparativamente às demais estruturas de interação, no critério Nível de Influência na Atuação Internacional. Atribuímos nível médio (2) à relação entre a CREDEN e o Nível de Influência na Atuação Internacional na matriz apresentada acima. Com isso, queremos dizer que a CREDEN tem capacidade de influenciar de forma mediana a atuação internacional do Brasil. Chegamos a esta conclusão, principalmente, devido à observação dos temas tratados por esta estrutura, descritos no Capítulo 1[198]. Grande parte dos temas tratados por ela compõe a agenda internacional do Brasil, que pode ser evidenciada também no Capítulo 1 nos discursos de posse dos Ministros de Relações Exteriores e nas Mensagens ao Congresso Nacional[199]. Relativamente aos temas tratados pelas demais estruturas de interação (CDN, SISBIN, Grupos de Trabalho e Encontros Informais), a temática de responsabilidade da CREDEN adequa-se em maior medida à atuação internacional do Brasil.

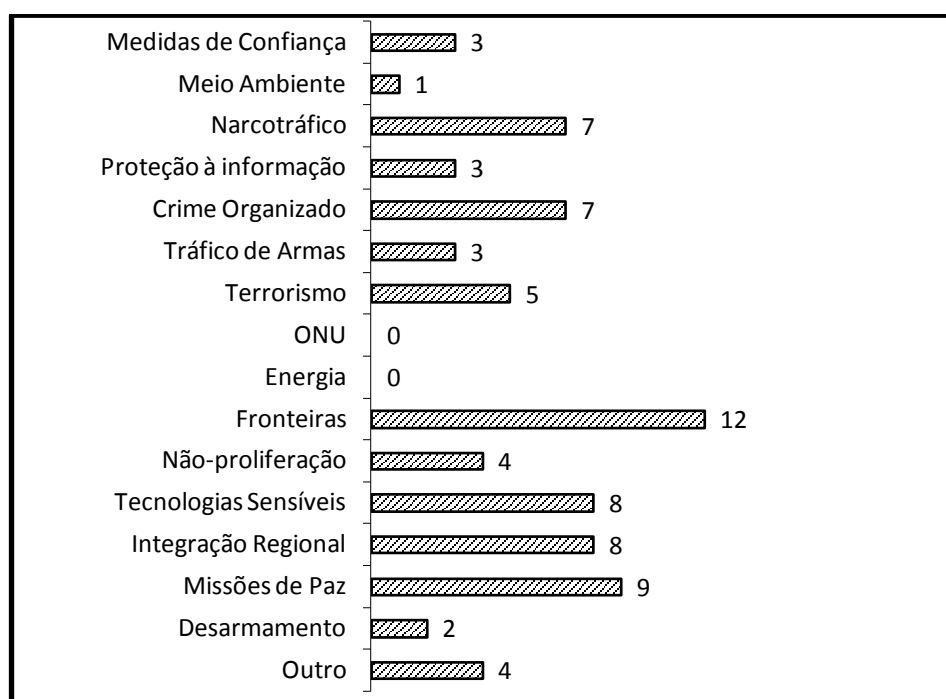
A opinião dos entrevistados corrobora a nossa avaliação. Boa parte dos temas que são de responsabilidade da CREDEN foi também considerada pelos entrevistados, como os temas que têm maior intensidade na interação entre defesa, diplomacia e inteligência e estão

[197] Como a representação numérica escolhida (1, 2 e 3) não varia muito, o desvio padrão e o coeficiente de variação também não variaram de forma muito significativa. De qualquer modo, os extremos dessas medidas são significativos.

[198] Retomando os temas de responsabilidade da CREDEN: a) cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa; b) integração fronteiriça; c) populações indígenas; d) direitos humanos; e) operações de paz; f) narcotráfico e a outros delitos de configuração internacional; g) imigração; h) atividade de inteligência; i) segurança para as infraestruturas críticas, incluindo serviços; j) segurança da informação; k) segurança cibernética.

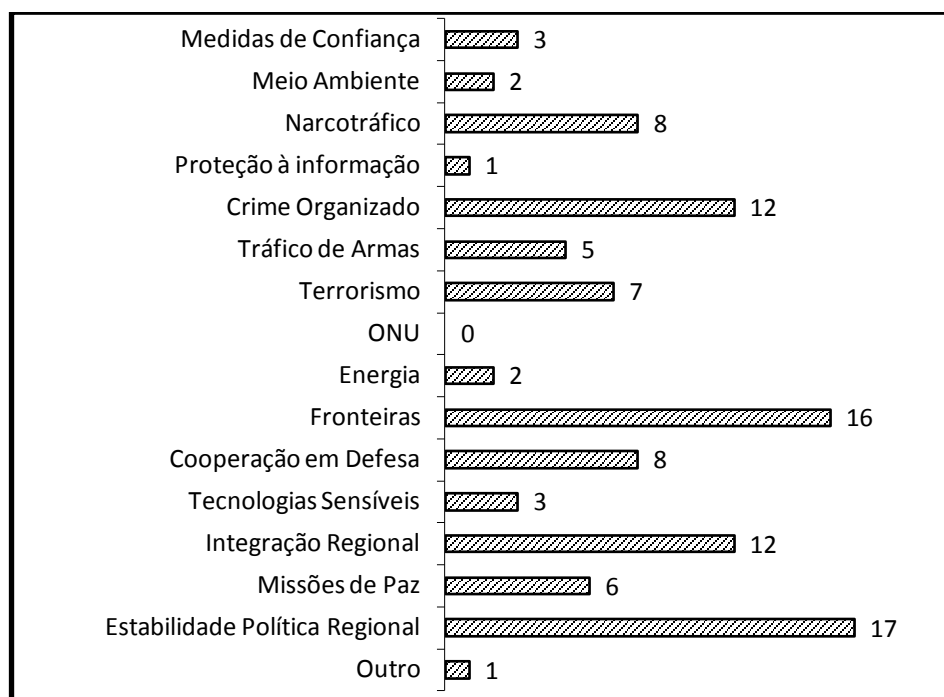
[199] Nos discursos de posse dos Ministros de Relações Exteriores e nas Mensagens ao Congresso Nacional os temas de fronteiras, América do Sul, integração regional, crime organizado e missões de paz convergem com os temas de atuação da CREDEN.

entre os mais importantes para a atuação internacional do Brasil na América do Sul. A Figura 10, a seguir, demonstra os temas que os entrevistados consideraram que a interação entre defesa, diplomacia e inteligência se manifesta com maior intensidade. Note-se que se destacam os temas: Fronteiras; Missões de Paz; Integração Regional; e Tecnologias Sensíveis; seguidos por Crime Organizado e Narcotráfico[200].

Figura 10 Percepção sobre temas com MAIOR INTENSIDADE na interação entre defesa, diplomacia e inteligência

Fonte: Elaboração própria.

Na percepção dos entrevistados, os temas mais importantes para a atuação do Brasil na América do Sul são: Estabilidade Política Regional; Fronteiras; Integração Regional e Crime Organizado (Ver Figura 11).

[200] Foi proposta nessas questões uma lista com quinze temas e mais um item denominado "outro" que possibilitasse ao entrevistado citar algum tema que considerasse importante, mas que não estivesse na lista. Sugeriu-se que fossem apontados cinco itens como resposta, mas os entrevistados eram livres para apontar quantas opções desejassem. (Ver questões 11, 12, 14 e 17 do Questionário, no Anexo B). Para as repostas de "outro", ver Tabelas A20, A22, A24 E A28, do Anexo A.

Figura 11 Percepção sobre temas em que a interação entre defesa, diplomacia e inteligência é MAIS IMPORTANTE para a atuação do Brasil na América do Sul

Fonte: Elaboração própria.

Ao comparar os temas de responsabilidade da CREDEN com os destacados pelos entrevistados, é possível destacar como os principais temas convergentes:

1) fronteiras e integração regional (percepção dos entrevistados) e integração fronteiriça (CREDEN);
2) missões ou operações de paz (percepção dos entrevistados e CREDEN);
3) narcotráfico e crime organizado (percepção dos entrevistados) e delitos de configuração internacional (CREDEN).

Portanto, no que concerne à interação entre defesa, diplomacia e inteligência, a CREDEN é a estrutura que melhor possibilita, comparativamente às demais, o tratamento de temáticas relevantes para a atuação internacional do Brasil, especialmente no âmbito da América do Sul.

Passemos à análise da segunda estrutura de interação da matriz, o SISBIN. O SISBIN destacou-se nos critérios Regularidade, Fluidez de Informação e Capilaridade, onde atribuímos grau de relação médio (2). Isso fez que o SISBIN tivesse a maior representatividade entre as estruturas de interação do Brasil, o que pode ser observado na última coluna da matriz, Participação no Total (%). É importante ressaltar que o SISBIN tem

como proposta manter reuniões entre seus membros com frequência trimestral, o que permite atribuir a isso uma avaliação intermediária no critério de Regularidade da interação. A regularidade de reuniões no âmbito do SISBIN foi confirmada por um dos entrevistados, sustentando, portanto, a previsão legal[201].

Com relação ao critério Fluidez de Informações, entende-se que este é um dos principais objetivos do SISBIN, uma vez que se trata de um sistema "responsável pelo processo de obtenção e análise de dados e informações e pela produção e difusão de conhecimentos necessários ao processo decisório do Poder Executivo"[202]. Portanto, ainda que o SISBIN não tenha atingindo o nível desejável em termos de Fluidez de Informações, esta é essencial para a própria existência dessa estrutura. Por fim, é possível observar que o que singulariza o SISBIN, relativamente às demais estruturas, é o critério Capilaridade. O SISBIN tem como membros permanentes quatorze instituições (entre ministérios e outros órgãos), o que lhe agrega capilaridade horizontal. Em alguns casos, essas instituições participam por meio de mais de uma de suas subdivisões, como é o caso dos Ministérios da Justiça, da Defesa, da Fazenda e da Saúde (Ver Anexo C)[203], o que caracteriza a capilaridade vertical do SISBIN. Esta capilaridade vertical é o fator que mais diferencia o SISBIN das demais estruturas[204].

O fato de alguns dos entrevistados terem mencionado o SISBIN como modelo ideal de interação, como apontado no Capítulo 2, também é significativo. Houve, também, observações de entrevistados que apontaram o SISBIN como o mecanismo formal de interação entre os órgãos de cada área. Isso demonstra algum grau de funcionalidade e de operacionalidade do SISBIN e ajuda a compreender o destaque que ele teve entre as estruturas de interação presentes na matriz. A perspectiva de alguns dos entrevistados sobre a atuação do SISBIN como um órgão de interação pode ser exemplificada nas seguintes respostas:

---

[201] Em entrevista concedida por representante da inteligência no dia 29/02/2012, o entrevistado confirmou que há reuniões trimestrais no âmbito do SISBIN. A frequência de reuniões pode, inclusive, ser maior entre alguns membros do sistema.
[202] Decreto Nº 4.376, de 13 de setembro De 2002.
[203] Atualmente, o MRE participa do SISBIN apenas por meio da Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais (COCIT), logo, no que tange a interação entre defesa, diplomacia e inteligência, a capilaridade do SISBIN não é tão significativa no âmbito da diplomacia.
[204] Vale mencionar que no caso específico da interação entre defesa, diploma e inteligência essa capilaridade não é tão representativa. Como foi exposto no Capítulo 1, atualmente, apenas a COCIT, do MRE, representa a diplomacia no SISBIN. A COCIT trata de temática específica, ilícitos transnacionais. Portanto, o SISBIN, em seus moldes atuais, é representativo para a interação entre defesa, diplomacia e inteligência apenas no que concerne à temática que envolve as três áreas, os ilícitos transnacionais.

> A interação entre os órgãos de Estado citados está estabelecida formalmente por meio do SISBIN, desde 1999, e a partir da criação do DISBIN[205], em 2008 (Representante da Defesa).

> O melhor modelo é o que hoje nós estamos exercitando com maior profundidade: as relações de troca dentro do Sistema Brasileiro de Inteligência (Representante da Inteligência).

A terceira estrutura de interação da matriz, o Conselho de Defesa Nacional, destacou- se em relação às demais estruturas de interação no quesito Controle Externo, que, de fato, é relativamente mais efetivo no caso do CDN. Essa diferença ocorre devido à participação dos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no CDN e à comparação com as demais estruturas, que não estão sujeitas, diretamente, à ação de Controle Externo, ou em que o Controle Externo ainda não está devidamente regulamentado. Os Grupos de Trabalho e os Encontros Informais não se relacionam de forma direta com o controle externo. A CREDEN e o SISBIN são órgãos coordenados pelo GSI/PR e pela ABIN, respectivamente. Em ambos os casos, o controle externo deveria ser feito pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), que ainda não está em pleno funcionamento, como mencionado no Capítulo 1.

O CDN também se diferencia no Nível de Influência na Atuação Internacional do Brasil por ter sob sua competência assuntos que influenciam diretamente a soberania nacional e por ser convocado e presidido pelo Presidente da República, ou seja, a maior instância tomadora de decisões. A relação mais próxima do CDN com a tomada de decisão em mais alto nível o diferencia, portanto, como estrutura de interação.

Os Grupos de Trabalho têm nível intermediário no critério Fluidez de Informações. Como cada Grupo de Trabalho tem objetivos definidos, a fluidez é necessária para a consecução das metas. A criação de determinado Grupo de Trabalho faz que os representantes que atuem nessa estrutura trabalhem conjuntamente e de forma cooperativa, na maior parte das vezes, para que se atinja o objetivo que lhes fora estabelecido. É neste trabalho conjunto e cooperativo que se pressupõe a troca de informações de forma mais fluida, em um determinado período e para uma finalidade específica.

As informações sobre os Encontros Informais são pouco precisas e extremamente variáveis. O que se pode afirmar é que não há regras institucionais nesse tipo de estrutura,

---

[205] Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência.

tampouco há coordenação. Sobre os demais critérios, é possível que haja variação de acordo com os tipos, os temas e os agentes envolvidos nos Encontros Informais. No entanto, se levados em consideração de forma conjunta, os Encontros Informais preenchem os critérios da interação no menor nível, dentro das possibilidades.

3.2.2 Análise dos Critérios de Interação

Na análise realizada a partir dos critérios de interação (colunas da matriz), faremos referência, inicialmente, à estrutura de interação do Brasil de forma genérica. Observando-se a matriz, especialmente as linhas de Total e de Média (resultado da soma dos valores das colunas), conclui-se que há alto grau de homogeneidade das características de interação nas estruturas de interação do Brasil, quando consideradas de forma global. Pela Média da correlação entre as estruturas de interação e os critérios de interação, os critérios Institucionalização e Coordenação podem ser considerados de nível intermediário. Os demais critérios tiveram médias mais próximas do nível menos desejável, dentro das possibilidades.

A matriz demonstra que, na maioria dos critérios, as estruturas brasileiras ficam entre o nível médio e baixo, com tendência ao baixo. Este resultado contradiz, por um lado, a percepção dos entrevistados, que indicaram, em sua maioria, que a interação estaria em um grau médio de intensidade (Ver Figura 8). Por outro lado, a percepção dos entrevistados sobre o grau médio de intensidade da interação converge com os resultados dos critérios específicos de Institucionalização e de Coordenação, que tiveram média de 1,6 e 1,8, respectivamente, aproximando-se do nível 2 (intermediário)[206].

Esta comparação evidencia o que foi acentuado pelos entrevistados quando questionados sobre como seria o modelo ideal de interação. A Institucionalização foi um dos aspectos mais mencionados pelos entrevistados. De forma semelhante, a Coordenação foi apontada como um aspecto relevante do modelo. Tal constatação, em conjunto com os resultados extraídos da matriz sobre os critérios de Institucionalização e de Coordenação demonstra que, na percepção dos entrevistados, a Institucionalização e a Coordenação são os

[206] Na captação da percepção dos entrevistados sobre o grau de intensidade da interação havia uma escala com cinco níveis de opções: 1) Muito Baixo; 2) Baixo; 3) Médio; 4) Alto; 5) Muito Alto. De modo a comparar as percepções dos entrevistados com os três níveis dos critérios de interação, as duas menores categorias (Muito Baixo e Baixo) e as duas maiores categorias (Alto, Muito Alto) sugeridas para a percepção foram agrupadas gerando apenas três categorias (Baixo, Médio, Alto). Assim as três categorias dos critérios de interação puderam ser relacionadas às categorias do questionário.

aspectos mais importantes para a interação. Note-se que a evolução da interação no Brasil, no período analisado neste trabalho (1999-2010), ocorreu, sobretudo, nos aspectos institucionais e de coordenação[207]; o critério Cultura de Interação manteve-se inalterado entre as estruturas de interação, com nível baixo.

A Cultura de Interação foi o critério com avaliação mais homogêneo em comparação com os demais critérios, e sua relação com todas as estruturas de interação do Brasil é baixa. Cultura de Interação é, provavelmente, o critério cujos determinantes são os mais subjetivos. Na tentativa de tornar um pouco menos subjetiva a correlação, procurou-se seguir as características principais destacadas no Capítulo 2 sobre Cultura de Interação (interação com grau de autonomia das instituições formais, interação é inerente à estrutura, existência de confiança). Aspecto relevante que parece ser um dos grandes empecilhos ao desenvolvimento e ao aprofundamento da Cultura de Interação e, consequentemente, à própria interação, é a confiança. Na opinião dos entrevistados,

> O melhor modelo que existe de interação é o modelo de confiança, não é o modelo de decreto. [...] o maior exercício para que a integração funcione é a geração de medidas de confiança. [...] Certamente, a hora que você dá a sua melhor informação que tenha utilidade para a outra instituição, a outra instituição também lhe dá uma informação de qualidade (Representante da Inteligência).
>
> (...) ninguém passa informação sensível sem plena confiança no destinatário (Representante da Defesa).

Fluidez de Informações, Controle Externo, Regularidade e Capilaridade também obtiveram baixa correlação com as estruturas de interação do Brasil. Como esses critérios podem ser entendidos como indicadores de maturidade do processo de interação, é esperado que eles se desenvolvam com o aprofundamento da interação. A Fluidez de Informações depende, em grande extensão, do processo de aproximação das áreas de defesa, diplomacia e inteligência e do grau de confiança depositado nesse processo. Foi apontado por um entrevistado, citado anteriormente, o fato de o Ministério da Defesa, o GSI/PR e a ABIN serem estruturas relativamente novas e terem como atribuição coordenar atividades e outros órgãos mais estruturados, como o MRE. Essa discrepância pode ser considerada um dos fatores para a falta de fluidez de informações nas estruturas de interação. Outras dificuldades para a fluidez de informações foram apontadas por um entrevistado que

---

[207] A criação da maioria das instituições analisadas, bem como seu aprofundamento, ocorreu no período analisado neste trabalho: entre 1999 e 2010.

ressaltou a rígida estrutura hierárquica dos órgãos em questão e o fator do sigilo como impedimentos para uma maior fluidez:

> As dificuldades surgem do fato de cada um dos três organismos do Estado [defesa, diplomacia e inteligência] ser fortemente hierarquizado, e de as informações sobre o assunto em tela possuírem, em sua grande maioria, grau maior ou menor de sigilo. Por esses dois motivos, é difícil alcançar a necessária flexibilidade e rapidez na troca de informações ou elaboração de estratégias e ações conjuntas (Representante da Diplomacia).

O Controle Externo representa o envolvimento do Legislativo – e, em última instância, da sociedade – nos assuntos de defesa, diplomacia e inteligência. No caso do Brasil, essa relação ainda ocorre de forma muito tímida e superficial. A relação do Congresso Nacional com os temas de defesa, relações exteriores e inteligência ainda é muito baixa, embora tenha havido relativa evolução. Como apontado no Capítulo 1, as Comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados ainda não atuam de forma efetiva em suas funções de controle externo, especialmente, no que concerne à atividade de inteligência. O fator de sigilo poderia ser um aspecto de dificuldade ao controle externo. Porém em diversos países e na literatura especializada há convergência de que o sigilo não é empecilho ao controle externo. Os representantes das três áreas estão, aparentemente, conscientes disto. O que confirma que a iniciativa do Controle Externo deve partir do Legislativo em prestação de contas à sociedade. Sobre este aspecto, alguns entrevistados deram as seguintes declarações:

> Deve haver um acompanhamento cuidadoso do que precede por parte do Congresso Nacional e, na medida do possível (dado o inevitável sigilo de certos elementos), da sociedade civil (Representante da Diplomacia).
>
> Noventa e cinco por cento dentro da atividade de inteligência não é segredo. Não é segredo e não pode ser segredo. Então, nós discutimos atividade de inteligência abertamente em qualquer fórum [...] [n]o Congresso Nacional, [...] [na] academia (Representante da Inteligência).

A baixa relação entre o critério Regularidade e as estruturas de interação pode ser captada, especialmente, pelo resultado das respostas dos entrevistados. Foi perguntado aos entrevistados com que frequência mantinham contatos ou realizavam reuniões com os representantes das áreas correlatas[208]. Consideramos que quanto maior for a frequência de

[208]As perguntas referentes à frequência de contatos não foram feitas aos acadêmicos, uma vez que estes não

encontros, maior será a regularidade, e maior será a interação. Observa-se que a frequência de reuniões/encontros bilaterais (entre duas das áreas) – Figuras 12, 13 e 14 – varia de forma evidente.

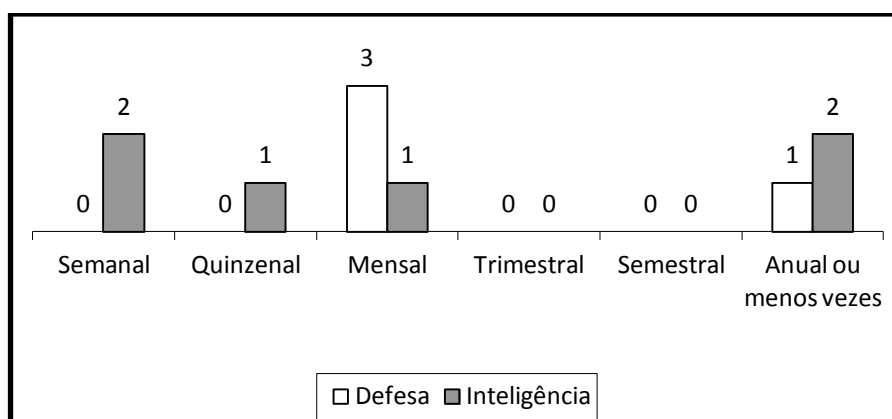
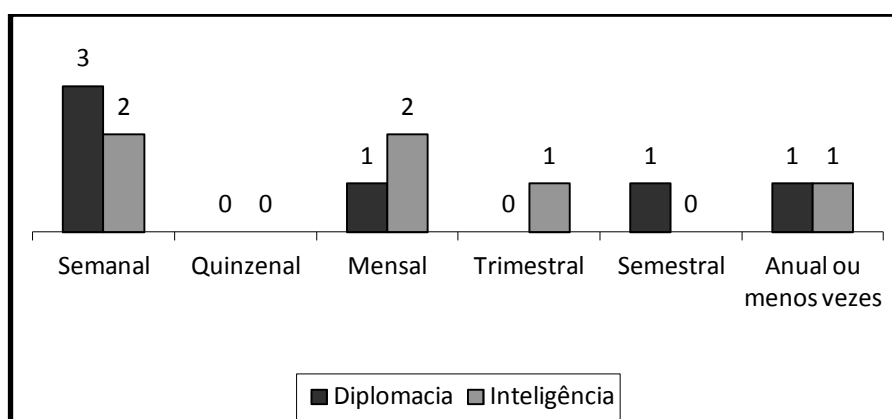
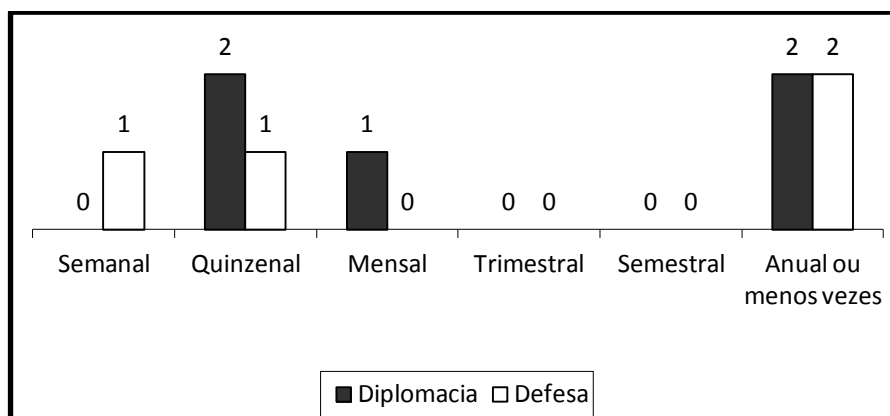
Figura 12 Frequência com que participa(va) de reuniões com servidores/representantes da área de DIPLOMACIA

Fonte: Elaboração própria.

Figura 13 Frequência com que participa(va) de reuniões com servidores/representantes da área de DEFESA

Fonte: Elaboração própria.

---

lidam, necessariamente, de forma direta com as três áreas em questão. Um entrevistado da área de defesa não respondeu às perguntas relacionadas à frequência de encontros argumentando que sua atual função não exigia.

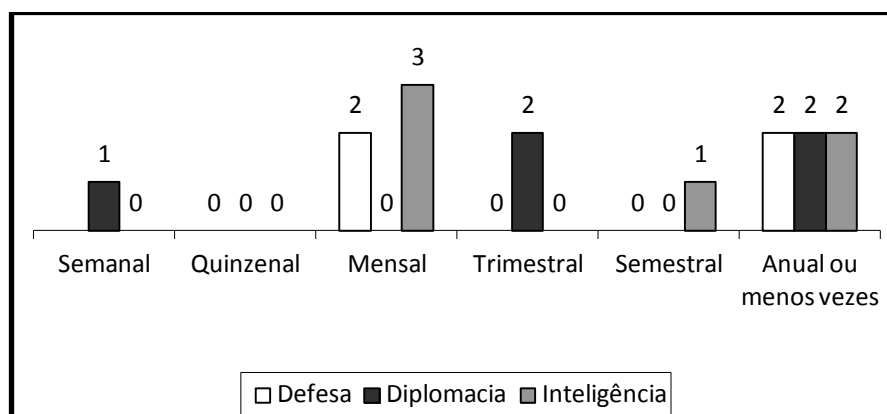
Figura 14 Frequência com que participa(va) de reuniões com servidores/representantes da área de INTELIGÊNCIA

	Semanal	Quinzenal	Mensal	Trimestral	Semestral	Anual ou menos vezes
Diplomacia	0	2	1	0	0	2
Defesa	1	1	0	0	0	2

Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se, nas reuniões bilaterais, a relação da diplomacia e da inteligência com a defesa (Figura 13). Três representantes da diplomacia e dois da inteligência declararam encontrar-se semanalmente com representantes da defesa. Outro aspecto notável é que os encontros de representantes da diplomacia e de representantes da defesa com representantes da inteligência estão na escala de menor frequência – encontros anuais ou menos vezes – (Ver Figura 14).

Sobre a frequência de encontros entre as três áreas simultaneamente, as respostas dividiram-se em reuniões anuais ou com menor frequência (6 entrevistados) e em reuniões mensais (5 entrevistados). A Figura 15 demonstra como os representantes de cada área se manifestaram sobre reuniões simultâneas com as três áreas.

Figura 15 Frequência com que participa(va) de reuniões com servidores/representantes das três áreas (defesa, diplomacia e inteligência) SIMULTANEAMENTE

	Semanal	Quinzenal	Mensal	Trimestral	Semestral	Anual ou menos vezes
Defesa		0	2	0	0	2
Diplomacia	1	0	0	2	0	2
Inteligência	0	0	3	0	1	2

Fonte: Elaboração própria.

Na comparação da frequência de encontros das áreas de defesa, diplomacia e inteligência duas-a-duas (Figuras 12, 13 e 14) com a frequência de encontros das três áreas simultaneamente foi constatada correlação estatística[209]. Isso quer dizer que, embora a frequência das áreas duas-a-duas esteja dispersa, ela está relacionada com a frequência de encontros simultâneos das três áreas. Ainda, é possível apontar que a frequência de reuniões entre as três áreas aumentará, se aumentar a frequência de reuniões bilaterais[210].

Sob o aspecto da frequência de contatos, constata-se, portanto, que os mecanismos formais existentes não propiciam maior interação, e que os mecanismos informais são insuficientes para garantir contatos mais regulares[211]. A frequência predominante de reuniões entre as áreas de defesa, diplomacia e inteligência no Brasil é anual ou menos frequente. No entanto, um grupo considerável dentre do universo pesquisado participa mensalmente de reuniões envolvendo as três áreas. Ainda que este grupo mereça esta ressalva, a frequência mensal de encontros é inferior ao que se observa na interação nos Estados Unidos, por exemplo. Naquele país, a predominância da frequência de encontros é

[209] Teste de Correlação Não-Paramétrica Spearman (r = 0,863; sig. < 0,05). O coeficiente de correlação Spearman mede a intensidade da relação entre variáveis ordinais. Tal coeficiente usa, em vez do valor observado, apenas a ordem das observações. A medida de correlação deve estar no intervalo de -1 a 1, em que -1 indica perfeita correlação negativa ou inversa e 1 indica perfeita correlação positiva ou direta. A correlação negativa indica que o crescimento de uma das variáveis implica, em geral, no decrescimento da outra. A correlação positiva indica, em geral, o crescimento ou decrescimento concomitante das duas variáveis consideradas. SIEGEL, S.; CASTELLAN JÚNIOR, N. J.. *Estatística não-paramétrica para ciências do comportamento*. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

[210] Como a frequência de reuniões das áreas duas-a-duas e das três áreas simultaneamente estão positivamente relacionadas, em que r = 0,863, então, também é possível concluir que se diminuírem as reuniões bilaterais, também diminuirão as reuniões trilaterais.

[211] Evidentemente, a quantidade de entrevistados não é uma amostra representativa do universo estudado. Os resultados aqui descritos não dão exatidão à real frequência que reuniões e contatos realizados, mas, muito mais do que impressionismo, são indícios do que se apresenta na prática.

diária ou semanal, como descrito no Capítulo 2. Esse fator reforça a tese de que, para se ter efetividade na interação, é necessário regularidade de encontros, preferencialmente, com alta frequência.

É possível constatar, ainda, a partir das entrevistas e das características dos entrevistados, que a frequência em participação de reuniões também depende consideravelmente da hierarquia ocupada em respectivo órgão. Entrevistados de níveis hierárquicos superiores tendem a se encontrar com mais frequência com representantes de outras áreas, ao passo que entrevistados de níveis hierárquicos inferiores tendem a se encontrar com menos frequência com representantes de outras áreas. Infere-se, desta forma, que a interação no Brasil, pela via de reuniões, se dá com maior frequência em níveis hierárquicos mais elevados.

Esta verificação induz à avaliação de outro critério da interação, a Capilaridade. Como visto no Capítulo 2, a Capilaridade significa ampliar a interação tanto em nível horizontal, para participação de mais órgãos, quanto em nível vertical, para a participação de diferentes hierarquias dentro de um mesmo órgão. A baixa correlação que atribuímos à Capilaridade com as estruturas de interação brasileiras justifica-se, em essência, pelas seguintes razões: a constatação de que os níveis hierárquicos superiores se encontram com mais frequência; e a verificação de que predomina a participação de Ministros, de seus Secretários-Executivos, ou de burocratas dos escalões mais altos nas estruturas de interação analisadas. Esse fator dificulta o processo de ampliação da cultura de interação. Segundo alguns dos entrevistados, a interação, para ocorrer de fato, deveria ganhar capilaridade e atingir os diversos níveis hierárquicos em cada uma das três áreas.

> (...) apenas os escalões mais altos de cada organismo têm autonomia para levarem o relacionamento adiante, para sugerir iniciativas, etc. – e estes escalões têm numerosas responsabilidades e, assim, pouco tempo para dedicar especificamente à interação diplomacia-defesa-inteligência. Além disso, a única autoridade hierárquica acima dos três organismos é a própria Presidência da República, o que por si só torna o equacionamento de eventuais divergências um processo longo e complicado (Representante da Diplomacia).

> Deve haver a necessária flexibilidade para que, dentro do respeito à hierarquia, e sem prejuízo da garantia do sigilo, escalões mais baixos da estrutura hierárquica sejam encorajados a relacionar-se diretamente com suas contrapartes (Representante da Diplomacia).

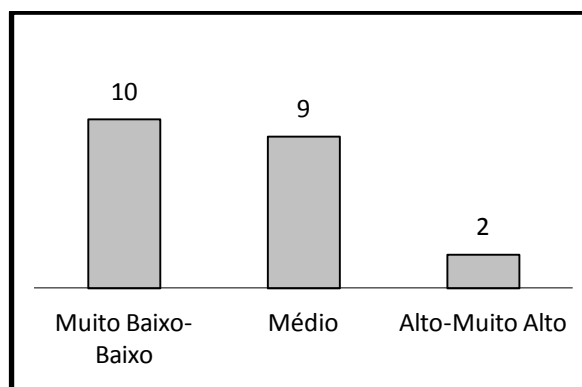
4. Influência na Atuação Internacional

O último aspecto da matriz, colocado juntamente com os critérios da interação, é o Nível de Influência na Atuação Internacional do Brasil. Este é um critério e, ao mesmo tempo, um pressuposto para a interação entre defesa, diplomacia e inteligência. Como mencionado no Capítulo 2, a interação entre defesa, diplomacia e inteligência só faz sentido se for contextualizada em uma estratégia de atuação internacional e se for dirigida à finalidade de atingir os objetivos desta estratégia. Em outras palavras, tem-se que a interação ganha sentido apenas quando se volta à efetividade da atuação internacional.

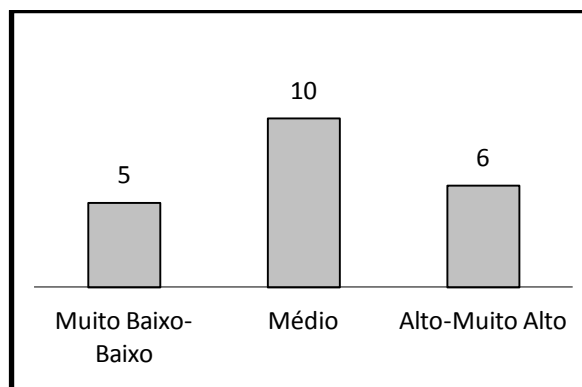
Embora esse nível de influência seja bastante subjetivo, foi possível realizar a correlação desse critério com as estruturas de interação do Brasil com base nos objetivos, nos temas tratados pelas estruturas e pelas respostas dos entrevistados. Tendo como referência a composição, os objetivos e os temas tratados pelas estruturas, consideramos que a CREDEN e o CDN são as estruturas que exercem uma influência intermediária na atuação internacional do Brasil. Ainda que tais estruturas não tenham força para influenciar a grande parte da política externa e da atuação internacional do Brasil, a CREDEN e o CDN estão mais próximos e têm mais capacidade de fazê-lo. Como já relatado, o CDN é formado por um pequeno grupo, coordenado pelo Presidente da República, que tem de fato poder de decisão. A CREDEN, por seu turno, dispõe de capacidades para auxiliar na articulação de alguns temas, a fim de formular opções para a decisão em política externa.

A opinião dos entrevistados subsidiou a nossa avaliação no critério Nível de Influência na Atuação Internacional. No questionário enviado, buscou-se extrair dos agentes das três áreas e do universo acadêmico as opiniões sobre o nível de influência da interação entre defesa, diplomacia e inteligência na atuação internacional do Brasil, especialmente dessa atuação na América do Sul (Figuras 16 e 17). Na percepção dos entrevistados, há ligeira predominância de “Muito Baixa-Baixa”[212] influência da interação na atuação internacional do Brasil de forma geral (Figura 16).

[212] No questionário enviado aos entrevistados, a questão sobre o nível de influência da interação na atuação internacional do Brasil continha uma escala com cinco níveis de opções: 1) Muito Baixo; 2) Baixo; 3) Médio; 4) Alto; 5) Muito Alto. De modo a comparar as percepções dos entrevistados com os três níveis do critério de interação, as duas menores categorias (Muito Baixo e Baixo) e as duas maiores categorias (Alto e Muito Alto), sugeridas no questionário, foram agrupadas gerando apenas três categorias (Muito-Baixo, Médio, Alto-Muito Alto). Assim as categorias do questionário puderam ser relacionadas às três categorias do critério de interação, Nível de Influência na Atuação Internacional, proposto na matriz.

Figura 16 Percepção sobre o nível de influência da interação entre defesa, diplomacia e inteligência na atuação internacional do Brasil, de modo geral

Fonte: Elaboração própria.

Essa percepção altera-se quando se trata da influência da interação na atuação do Brasil na América do Sul, em que os entrevistados acreditam que há influência predominantemente “Média” (Ver Figura 17).

Figura 17 Percepção sobre o nível de influência da interação entre defesa, diplomacia e inteligência na atuação do Brasil na AMÉRICA DO SUL

Fonte: Elaboração própria.

Novamente, esse resultado nos remete aos temas mais importantes da interação e às estruturas que mais lidam com esses temas. Das estruturas analisadas, a CREDEN e o CDN são as que lidam de forma mais direta com assuntos relativos à América do Sul. Como visto anteriormente, Fronteiras e Integração Regional, temas diretamente vinculados à atuação na América do Sul, figuram entre os apontados como de maior intensidade e mais importantes da interação (Ver Tabelas A21 e A27, respectivamente, no Anexo A).

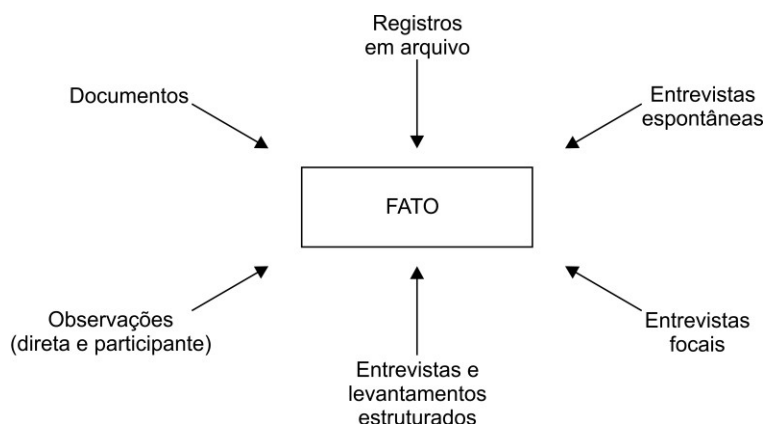
A percepção dos entrevistados de que a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil não influencia de forma significativa a atuação internacional do país,

de forma geral, corrobora a avaliação de que há carência de diretivas com relação à estratégia internacional do Brasil e que a interação, mesmo evoluindo, necessita de tais diretivas para se intensificar e fazer diferença na tomada de decisão em política externa.

5. Sugestões e projeções para a interação entre defesa, diplomacia e inteligência

A sistematização dos resultados deste trabalho pode ser feita a partir da metodologia proposta por Robert Yin, em *Estudos de Caso: planejamento e métodos* (2001)[213]. Como esta pesquisa utilizou diversas fontes de evidência, o modelo de Yin, que faz a ligação lógica (triangulação, como denominado pelo autor) entre os dados coletados e os resultados obtidos, mostra-se bastante adequado aos fins deste trabalho. Segundo Yin, a convergência das fontes de evidência resulta na constatação de um fato, ao passo que a não convergência das fontes leva a descobertas e conclusões isoladas (Figura 18).

Figura 18 Convergência e não convergência de várias fontes de evidência

CONVERGÊNCIA DE VÁRIAS FONTES DE EVIDÊNCIA

[213] YIN, Robert. *Estudos de Caso: planejamento e métodos*. Trad. Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2001, p. 120-122. O livro de Yin trata de aspectos metodologia em ciências sociais, especificamente sobre o desenho e o uso do método de estudo de caso. Embora a pesquisa desta dissertação não tenha adotado o método de estudo de caso, o esquema de Yin é válido para a nossa análise.

NÃO CONVERGÊNCIA DE VÁRIAS FONTES EVIDÊNCIA

Fonte: YIN, 2001, p. 122.

A pesquisa realizada para esta dissertação não obteve um fato convergente a partir das fontes de evidência. A pesquisa apontou que as fontes de evidência tampouco foram completamente não convergentes. O que há é uma convergência parcial entre os elementos de interação observados. Os resultados desta pesquisa podem ser descritos da seguinte forma, de acordo com o esquema proposto por Yin:

Entrevistas → houve evolução da interação entre 1999 e 2010, mas esta ainda é considerada insatisfatória → Interação regular/média

Documentos (PDN/END/LBDN/PNI/Mensagens ao Congresso Nacional/Discursos de política externa) → apesar de terem sido elaborados por mais de uma instância, apresentam nível insuficiente de interação → interação baixa

Estruturas de interação (CREDEN/SISBIN/CDN/GTs/Encontros Informais) → apresentam nível insuficiente de interação → interação baixa, exceto nos critérios Institucionalização e Coordenação, em que predomina interação média

Constatamos que as estruturas de interação do Brasil – tanto as formais quanto as informais – são incapazes de promover, de forma mais aprofundada, a interação entre defesa, diplomacia e inteligência, bem como de influenciar, em nível mais alto, a atuação internacional do Brasil. Os resultados obtidos na correlação entre os critérios de interação e as estruturas de interação apontaram a predominância do nível baixo para a maioria dos critérios de interação. O quadro comparativo a seguir ilustra os resultados obtidos.

Figura 19 Quadro comparativo entre Critérios de Interação do Modelo Ideal e Interação no Brasil

Critérios de Interação do Modelo ideal	Interação no Brasil
Institucionalização	Média
Coordenação	Média
Cultura de interação	Baixa
Controle Externo	Baixo
Regularidade	Baixa
Capilaridade	Baixa
Fluidez de Informações	Baixa
Influência na Atuação Internacional	Baixa

Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito aos meios pelos quais da interação entre defesa, diplomacia e inteligência pode ser aprofundada, apontaremos algumas sugestões prospectivas. Inicialmente, apresentaremos a opinião dos entrevistados sobre essa questão.

Pelo método de codificação em categorias, foram relacionadas as principais sugestões dos entrevistados:

1) Institucionalizar/aprofundar estruturas de interação já existentes;
2) Criar novas estruturas de interação;
3) Criar instituição de coordenação/dar autonomia à coordenação;
4) Promover capacitação cruzada;
5) Aprofundar a relação de confiança;
6) Realizar projetos/encontros conjuntos;
7) Aprofundar o envolvimento social (comissões parlamentares) e a condução civil;
8) Estabelecer agenda comum.

Constata-se que as sugestões dos entrevistados concentram-se nos aspectos institucionais/formais da interação. A percepção predominante dos representantes das três áreas e dos acadêmicos é a de que, para que a interação entre defesa, diplomacia e

inteligência no Brasil seja intensificada, é necessário aprofundar as estruturas de interação existentes[214] ou criar novas instituições[215].

Outra categoria de proposta de intensificação da interação que ficou evidente entre os entrevistados foi a de criar instituição de coordenação/dar autonomia à coordenação. Esse aspecto também evidencia a importância atribuída à coordenação para o processo de interação[216].

Os entrevistados mencionaram, também, sugestões que representam o aumento da cultura de interação. Promover a capacitação cruzada[217] e aprofundar a relação de confiança[218] são aspectos que apontam para este critério.

Foi mencionado como sugestão de aprimoramento da interação, ainda, realizar projetos e encontros em conjunto[219], o que pode ser relacionado com os critérios Fluidez de

---

[214] Sobre o reforço das estruturas existentes, algumas respostas respaldam essa percepção:

- "Institucionalizar os canais de diálogo existentes" (Representante da Diplomacia).
- "Integrar as estruturas federais" (Representante da Defesa).
- "Maior autonomia e objetividade do funcionamento da CDN e das Câmaras do Conselho de Governo" (Representante da Inteligência).
- "Aprofundar e acreditar no SISBIN" (Representante da Inteligência).
- "Fortalecimento do SISBIN" (Representante da Inteligência).
- "Fortalecimento do SISBIN" (Representante da Inteligência).

[215] Com relação à criação de novas estruturas, as sugestões foram ou genéricas ou modestas:

- "Criar novas instâncias" (Representante da Diplomacia).
- "Estabelecer estruturas/departamentos sobre uma área nos órgão das outras áreas. Por exemplo: secretarias de assuntos internacionais na inteligência e na defesa; secretaria de assuntos de defesa na diplomacia e na inteligência, etc." (Representante da Defesa). Sobre esta sugestão, merece ressalva o fato de que já existem, no Ministério da Defesa, a Subchefia de Assuntos Internacionais (SCAI), a Subchefia de Inteligência Estratégica (SCIE) e a Assessoria de Inteligência Operacional (AIOP). No Ministério das Relações Exteriores, por sua vez, há a Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa (CGDEF). No GSI e na ABIN não existe, ao menos formalmente, estrutura de assessoria internacional ou de defesa. Esta sugestão é interessante, não tanto pelo fato de aumentar, efetivamente, a interação, mas pelo fato de que a existência de tais departamentos (subchefias, assessorias, coordenação-geral) auxilia os órgãos de defesa, diplomacia e inteligência a formular e executar políticas que levam em consideração aspectos mais amplos que os usualmente tratados por cada órgão singular. Note-se, contudo, que, na prática atual, tais estruturas não colaboram para a interação entre as três áreas, nem exercem de forma contundente a função de auxiliar as políticas de cada órgão.

[216] As seguintes proposições ilustram a ideia de se promover a coordenação:

- "Criar, ou empoderar, instituições que façam a coordenação" (Acadêmico).
- "A criação, na Presidência da República, de estrutura análoga ao *National Security Council* dos Estados Unidos (Consequências e diretrizes do novo órgão)" (Representante da Diplomacia).

[217] Sobre habilitar os agentes nas áreas correlatas, as sugestões foram:

- "Capacitar militares para análise de temas internacionais e treinar ABIN para atuar no terreno no exterior" (Representante da Diplomacia).
- "Treinamento e capacitação cruzada" (Representante da Diplomacia).
- "Direcionar atividades da ABIN para o plano externo" (Representante da Defesa).

[218] Sobre melhorar a relação de confiança entre as três áreas, foi sugerido:

- "Óbice resistência cultural" (Representante da Defesa).
- "Gerar medidas de confiança" (Representante da Inteligência).
- "Melhorar relação de confiança" (Representante da Inteligência).

[219] As seguintes respostas ilustram esse aspecto:

- "Realização de projetos conjuntos". (Representante da Inteligência).

Informações e, em alguma medida, Regularidade da interação. Vinculado ao aspecto de controle externo, alguns entrevistados propuseram um maior envolvimento das comissões parlamentares e da sociedade[220].

Por fim, foram sugeridos o estabelecimento de uma agenda comum e a realização de planejamentos convergentes[221]. Essa sugestão relaciona-se com o estabelecimento de uma estratégia internacional que guie as ações singulares e conjuntas das áreas de defesa, diplomacia e inteligência.

As sugestões dos entrevistados foram coerentes com alguns dos problemas detectados na interação entre as três áreas. O fato de o aprimoramento da Institucionalização aparecer recorrentemente como uma das principais sugestões demonstra, uma vez mais, que as estruturas formais existentes no Brasil não são suficientes para promover uma interação adequada. Tal fato demonstra, ainda, que a interação pelo mecanismo dos Encontros Informais também não promove a interação necessária e desejável. Além disso, os entrevistados mostram-se cientes de que há outros fatores relevantes para interação, além da Institucionalização.

As proposições dos entrevistados podem ser comparadas aos critérios de interação do modelo ideal e aos resultados verificados sobre a interação no Brasil. O quadro seguinte relaciona esses três aspectos desta pesquisa.

• "Promoção de encontros temáticos" (Representante da Inteligência).

[220] Sobre o envolvimento da sociedade e do Congresso Nacional, sugeriu-se:

• "Envolvimento social, participação das comissões parlamentares" (Representante da Diplomacia).

• "Aprofundar a condução civil" (Acadêmico).

[221] As seguintes proposições ilustram esta proposição:

• "Estabelecer agenda com interesses comuns" (Representante da Defesa).

• "Planejamentos convergentes, que poderia ser atribuído a SAE" (Acadêmico).

• "Aprovar PNI" (Representante da Defesa). Essa sugestão foi incluída nesta categoria porque a PNI, por se tratar de um política, contribui para a definição e a convergência de atuações no campo da inteligência.

Figura 20 Quadro comparativo Modelo Ideal, Interação no Brasil e Sugestões dos entrevistados

Modelo ideal	Interação no Brasil	Sugestões dos entrevistados
Institucionalização	Média	• Institucionalizar/ aprofundar estruturas • Criar novas estruturas de interação
Coordenação	Média	• Criar instituição de coordenação/dar autonomia à coordenação
Cultura de Interação	Baixa	• Promover capacitação cruzada • Aprofundar a relação de confiança
Controle Externo	Baixo	• Aprofundar o envolvimento social (comissões parlamentares) e a condução civil
Regularidade	Baixa	• Estabelecer reuniões periódicas entre os Ministros das três áreas[222]
Capilaridade	Baixa	• Diversificar níveis hierárquicos na proposição de iniciativas[223]
Fluidez de Informações	Baixa	• Realizar projetos e encontros conjuntos
Influência na Atuação Internacional	Baixa	• Estabelecer agenda comum

Fonte: Elaboração própria.

Uma segunda fonte de proposições vem do trabalho de Alsina, que sugere algumas iniciativas para a melhora da articulação entre política externa e política de defesa[224]. O autor analisa, apenas, a articulação entre política externa e política de defesa, mas é possível incluir em suas proposições a atividade de inteligência. Mencionamos, então, os empreendimentos sugeridos por Alsina para melhorar a interação no Brasil (com algumas adaptações):

- maior intervenção do MRE no debate público sobre política de defesa e política de inteligência;
- criação de uma subsecretaria, ou de um departamento, de segurança internacional (SSI) capaz de imprimir direção unificada ao tratamento de todos os aspectos relacionados à problemática;
- estruturação de uma estratégia conjunta entre defesa, diplomacia e inteligência, visando ao esvaziamento de eventuais desconfianças por parte dos parceiros

[222] Esta resposta não apareceu nas sugestões dos entrevistados, mas, sim, nas sugestões de modelo ideal.
[223] Esta resposta não apareceu nas sugestões dos entrevistados, mas, sim, nas sugestões de modelo ideal.
[224] ALSINA, 2009, p. 147-148.

internacionais do país em face de seus esforços de construção de capacidades militares mais adequadas do que as atuais;

- aumento da transparência da área de defesa por meio da publicação do Livros Branco de Defesa Nacional (LBDN); e publicação de diretrizes da inteligência, por meio da Política Nacional de Inteligência (PNI);
- busca de fortalecimento das instâncias formais de diálogo entre MRE, MD, GSI/PR (ou ABIN) no plano governamental (por exemplo, no âmbito da CREDEN);
- busca das instâncias informais de diálogo (por exemplo, estabelecer reuniões com bases trimestrais entre diplomatas, militares e oficiais de inteligência);
- indicação periódica e contínua de diplomatas, militares e oficiais de inteligência para cursarem um semestre nas respectivas academias diplomática, militares e de inteligência;
- criação de uma ementa comum sobre política externa, política de defesa e atividade de inteligência, a ser utilizada tanto nos cursos do Instituto Rio Branco (IRBr) quanto nas academias militares e na Escola de Inteligência.

Neste trabalho, observou-se ampla convergência entre as sugestões dos entrevistados e as proposições de Alsina. O único aspecto enfatizado pelo autor que não aparece nas sugestões dos entrevistados é a participação do MRE no debate sobre política de defesa e política de inteligência. Essa proposta de Alsina relaciona-se com o fato de o MRE atuar de forma autônoma em alguns assuntos de defesa e de inteligência no plano externo, sem que essas áreas participem efetivamente da formulação e da elaboração das iniciativas. Como constatado no Capítulo 1, o MRE é o órgão que conduz de forma prioritária a política externa no Brasil, e, por essa razão, é instância incontornável nos temas de relações exteriores. Desse modo, os temas de defesa e de inteligência que tenham ligação com o plano externo têm sido tratados (quando o são), principalmente pelo MRE. Complementarmente a esta sugestão de Alsina, consideramos que as políticas de defesa e de inteligência – e, de modo mais amplo, as áreas de defesa e de inteligência – devem participar mais das iniciativas de política externa.

6. Considerações finais do capítulo

Este capítulo teve o objetivo principal de avaliar a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil por meio da análise das estruturas de interação existentes no país e da apresentação de pesquisa que registra a percepção dos entrevistados sobre o tema. O segundo objetivo do capítulo era contrapor o modelo brasileiro de interação (evidenciado pelas estruturas de interação e pela percepção dos entrevistados) com os critérios de interação abordados no Capítulo 2.

Na análise do modelo brasileiro, constatamos que os entrevistados classificam a interação entre defesa, diplomacia e inteligência em um nível “Médio” de intensidade e em um nível “Regular” de qualidade. Para os entrevistados, houve evolução da interação entre 1999 e 2010 de enfoque deste trabalho.

Sobre as estruturas de interação no Brasil, constatamos que, para esta finalidade, elas têm baixa operacionalidade e baixa funcionalidade. Não há no país estrutura que tenha por objetivo articular e coordenar os diversos órgãos das três áreas e as suas atividades com o desígnio de formular opções para a tomada de decisão em política externa. Foi possível, contudo, destacar algumas estruturas que cumprem, ainda que precariamente, a função de articular a defesa, a diplomacia e a inteligência. A CREDEN destaca-se pela temática tratada, em grande medida relacionada com os temas de política externa e com os temas mais importantes para a interação, na percepção dos entrevistados. O CDN é uma estrutura que envolve a alta cúpula de governo, incluindo a Presidência da República, fato que lhe confere grande capacidade de influência no processo decisório. O SISBIN é um mecanismo que tem como pressuposto a interação na troca de informações para o auxílio da tomada de decisão. A efetividade do SISBIN, no que se refere a temas de interesse da política externa, fica comprometida devido à diversidade temática tratada pelo sistema. Os Grupos de Trabalho têm, em geral, alta operacionalidade, contudo, a falta de institucionalização desse tipo de estrutura prejudica a interação. Por fim, os Encontros Informais são mecanismos importantes na interação, principalmente com relação à funcionalidade, mas não são perenes.

A análise dos critérios de interação interpostos às estruturas de interação no Brasil foi feita com base em uma matriz elaborada pela autora deste trabalho. Constatou-se que, dos oito critérios indicados, dois se destacam no modelo brasileiro: a Institucionalização e a Coordenação. Ainda que pouco desenvolvidos, esses dois critérios são os mais

desenvolvidos das estruturas de interação do Brasil. Pelo lado inverso, o critério Cultura de Interação foi o que recebeu avaliação mais baixa.

Considerações Finais e Proposições

As três esferas analisadas neste trabalho – defesa, diplomacia e inteligência – e as interações entre elas são partes da organização institucional do Estado e influenciam o posicionamento e a atuação desses Estados no plano internacional. Uma maior interação entre essas áreas, tão estratégicas para qualquer Estado, torna a tomada de decisão mais eficiente, uma vez que envolve vários atores e instituições, e, consequentemente, várias perspectivas. Com a interação, portanto, os objetivos de inserção e atuação internacional de um país são postos em prática, também, de forma mais eficiente.

A interação abordada neste trabalho é um mecanismo de aproximação, de compartilhamento e de coordenação das atividades, dos diálogos e dos contatos entre defesa, diplomacia e inteligência. Assume-se, nesse sentido, que é primordial que a interação gere opções mais informadas e precisas ao tomador de decisão, no intuito tornar mais eficaz a execução de políticas.

Tendo como objeto central de pesquisa a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil, este trabalho teve como objetivos gerais:

1) Identificar como ocorre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil;
2) Verificar as percepções de agentes da defesa, da diplomacia e da inteligência e de acadêmicos sobre a interação no Brasil no período de 1999 a 2010;
3) Elaborar um modelo teórico ideal de interação, no intuito de avaliar as características, a intensidade e a qualidade da interação no Brasil, bem como apontar de que forma ela pode ser aperfeiçoada.

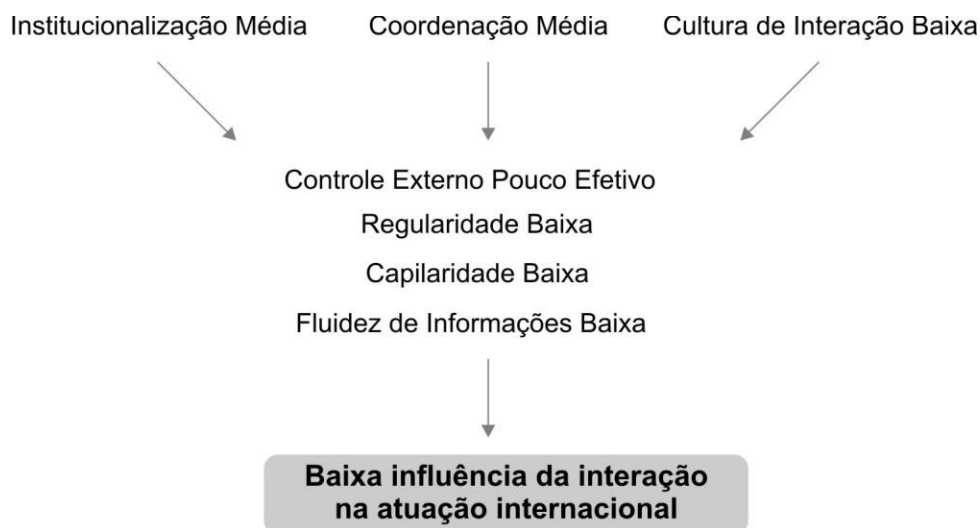
No Capítulo 1, buscamos realizar o primeiro objetivo desta pesquisa. Defesa, diplomacia e inteligência foram definidas como componentes da organização (burocrática) do Estado necessários para a elaboração e execução da política externa. As três áreas foram abordadas a partir de um campo de estudo específico, a Análise de Política Externa. Após fazer algumas aproximações conceituais, procedemos com o mapeamento dos órgãos e das estruturas de interação dessas três áreas no Brasil. Essa abordagem possibilitou situar a defesa, a diplomacia e a inteligência na estrutura da política externa brasileira.

No Capítulo 2, elaboramos oito critérios de interação que serviram de instrumento para avaliar a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil: Institucionalização, Coordenação, Cultura de Interação, Controle Externo, Regularidade, Capilaridade, Fluidez de Informações e Nível de Influência na Atuação Internacional. Os critérios de interação devem ser entendidos como características essenciais de um modelo teórico ideal de interação. Por serem essenciais, partimos desses critérios para construir um modelo ideal de interação, que, no entanto, não deve ser entendido como um modelo perfeito, mas, sim, uma categoria analítica dentre outras possíveis. O modelo ideal e os critérios de interação constituíram categorias analíticas para o entendimento da interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil.

A partir da discussão conceitual e do mapeamento dos órgãos e das estruturas brasileiras das três áreas (realizada no Capítulo 1), da elaboração dos critérios de interação (realizada no capítulo 2) e da percepção dos entrevistados (apresentadas nos Capítulos 2 e 3), avaliamos, no Capítulo 3, como a interação que efetivamente ocorre no Brasil se relaciona com os critérios de interação e com o modelo ideal. A correlação entre as estruturas de interação e os critérios de interação, a qual levou em conta a percepção dos entrevistados, permitiu que se aferisse, de forma mais objetiva, como é a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil.

Com os resultados expressos no Capítulo 3 mostramos que a interação no Brasil entre defesa, diplomacia e inteligência interposta ao modelo ideal de interação se caracteriza por: Baixa Influência da Interação na Atuação Internacional do Brasil; Institucionalização e Coordenação com em nível médio na interação no Brasil; os demais critérios de interação (Cultura de Interação, Controle Externo, Regularidade, Capilaridade, Fluidez de Informações) com nível baixo de interação no Brasil. A partir do esquema gráfico apresentado no Capítulo 2 relacionando Princípios, Estratégia Internacional e Modelo Ideal de Interação[225] e dos resultados apontados, a interação no Brasil interposta ao modelo ideal de interação, pode ser apresentada esquematicamente:

[225] Ver Figura 5 Princípios, Estratégia internacional ideal e modelos ideais de interação.

Figura 21 Interação no Brasil interposta ao modelo ideal de interação

Fonte: Elaboração própria

A análise das fontes de evidência, abordadas no Capítulo 3 a partir do esquema proposto por YIN, permite-nos apontar algumas perspectivas para o desenvolvimento da interação no Brasil nos próximos anos. No que diz respeito à percepção dos entrevistados, a maior parte deles avaliou a qualidade da interação como “Regular”. O grau de intensidade da interação foi considerado “Médio” (10 respostas) pela maior parte dos entrevistados, mas a quantidade absoluta da avaliação de grau “Baixo” de intensidade foi também considerável (8 respostas). Verificou-se significativa convergência em apontar que a interação entre defesa, diplomacia e inteligência evoluiu entre 1999 e 2010 (Ver Figura 9) Se for mantido o padrão de evolução observado nesse período, a tendência é que a interação continue evoluindo, mesmo que em ritmo mais lento, e que, consequentemente, a percepção da interação siga a cadência dessa evolução.

Em relação aos documentos, foram analisados três documentos da área de defesa – Política de Defesa Nacional (PDN), Estratégia Nacional de Defesa (END) e Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) – e um da área de inteligência – Política Nacional de Inteligência (PNI), ainda não publicada. Como não há um documento ou uma política publicada oficialmente por parte da diplomacia, foram analisadas mensagens presidenciais ao Congresso Nacional e discursos de posse dos Ministros das Relações Exteriores do

período analisado neste trabalho. A própria heterogeneidade dos tipos e da formulação dos documentos é sintomática da baixa interação, o que prejudica a efetivação da estratégia internacional do país. Embora a área de defesa tenha demonstrado esforços no sentido de estabelecer estratégias de curto, médio e longo prazos, este empenho é insuficiente para definir uma estratégia internacional, uma vez que esta é mais ampla e deve contar não só com a diplomacia, mas também com a inteligência.

Sobre as estruturas de interação, a pesquisa constatou a existência de três estruturas institucionalizadas em cujas atividades há possibilidade de uma interação mais adequada: o Conselho de Defesa Nacional (CDN), a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN) e o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Há duas estruturas de interação com baixo ou nenhum grau de institucionalização: os Grupos de Trabalho e os Encontros Informais.

É interessante observar que a percepção dos entrevistados sobre o grau de intensidade da interação, em que predominou a avaliação de intensidade “Média”, converge com os resultados da relação entre as estruturas brasileiras de interação e os critérios Institucionalização e Coordenação. Atribuímos esta convergência ao fato de ter havido uma evolução da interação no período analisado (1999-2010), especialmente no que diz respeito à criação de várias instituições, tanto singulares quanto de interação. Acreditamos que o fato de órgãos singulares (como o Ministério da Defesa e a ABIN) e estruturas de interação (como a CREDEN[226] e o SISBIN) terem sido criados ou aperfeiçoados nesse período levou os entrevistados a atribuir nível médio para a interação. A criação e o aperfeiçoamento de tais órgãos, de fato, é um reflexo de institucionalização dessas áreas.

Os resultados da comparação dos critérios de interação com a interação que efetivamente ocorre no Brasil ensejam o levantamento de duas hipóteses sobre as possibilidades de intensificação da interação.

A primeira hipótese é a de que o aprofundamento dos critérios Institucionalização e Coordenação já seria suficiente para que a interação entre a defesa, diplomacia e inteligência aumentasse um nível no grau de intensidade, passando de médio para alto. Essa hipótese baseia-se no fato de que, na percepção dos entrevistados e nas análises das estruturas burocráticas e das políticas brasileiras sobre os três temas, houve uma evolução da interação entre 1999 e 2010. Essa evolução, ainda segundo a percepção dos entrevistados, foi marcada, essencialmente, pela institucionalização e pela elaboração de políticas conjuntas.

---

[226] A CREDEN foi criada em 1996 e reestruturada para a atual formação em 2003.

Isto nos leva à conclusão de que o critério Institucionalização foi essencial para a evolução da interação no período analisado.

A segunda hipótese é a de que, mantendo-se os atuais níveis de Institucionalização e de Coordenação e aumentando os demais critérios de interação, especialmente o critério Cultura de Interação, seria possível aumentar substancialmente o grau de intensidade da interação de médio para alto. Essa hipótese, ao contrário da anterior, não está embasada na evolução do caso brasileiro de interação. Ela ganha consistência pelo fato de que, entre os oito critérios avaliados na matriz, apenas dois – Institucionalização e Coordenação – têm maior destaque no modelo de interação brasileiro. Percebe-se, assim, uma grande margem para o aprofundamento dos outros seis critérios (Cultura de Interação, Controle Externo, Regularidade, Capilaridade, Fluidez de Informações e Nível de Influência na Atuação Internacional).

Com a síntese das sugestões dos entrevistados acerca de como aprimorar a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil, as sugestões de Alsina e a definição do que consideramos prioridade – com base em todas as reflexões elaboradas nesta pesquisa –, julgamos ser importante apresentar as nossas proposições para a intensificação e o aperfeiçoamento da interação no Brasil. São elas:

- Elaboração conjunta (entre defesa, diplomacia e inteligência) de uma estratégia internacional para o país;
- Elaboração e execução de políticas coordenadas, em consonância com a estratégia internacional;
- Avaliar a conveniência de fortalecer a CREDEN[227] ou de criar uma nova estrutura de coordenação da interação entre defesa, diplomacia e inteligência, levando em consideração os seguintes aspectos:

  → No cenário de fortalecimento da CREDEN, seria importante estabelecer um cronograma mais regular de reuniões, estabelecer atribuições mais específicas para as temáticas de competência dessa estrutura e, principalmente, dar

[227] Entre as instituições analisadas, a CREDEN parece ser a mais adequada para proporcionar a internação no âmbito de uma estratégia internacional mais ampla. A CREDEN apresenta, contudo, alguns problemas, como ser coordenada pelo GSI – que, por sua vez, serve a vários interesses da Presidência da República e é chefiado por um militar, situação que não é a ideal – e ser pouco reconhecida por militares, diplomatas e oficiais de inteligência. Não propomos necessariamente a substituição do GSI/PR como órgão de coordenação da CREDEN, mas para a maior eficácia da CREDEN como estrutura de interação há que se atentar para esta como está organizada.

funcionalidade ao Comitê Executivo da CREDEN, cuja finalidade é a de acompanhar a implementação das decisões da Câmara;

→ No cenário de criação de uma nova estrutura, esta seria, ao mesmo tempo, estrutura de interação e de coordenação das três áreas. A nova instituição estaria vinculada diretamente à Presidência da República e seria a responsável pela elaboração da estratégia internacional do país e pela identificação dos temas que demandam maior ou menor interação, sendo tal estrutura a responsável por convocar os agentes ou órgãos relevantes. A exemplo do NSC dos EUA, esta nova estrutura poderia ser dividida em níveis hierárquicos, o que conferiria maior capilaridade à interação.

- Maior intercâmbio de servidores (diplomatas, militares e oficiais de inteligência) entre órgãos das três áreas (MD, MRE, SAE, ABIN, GSI);
- Aumento da regularidade das reuniões de servidores das três áreas – o que poderia ser feito, por exemplo, com o estabelecimento de reuniões mensais, bimestrais ou trimestrais entre diplomatas, militares e oficiais de inteligência que tratam de temas afins em seus respectivos órgãos;
- Realização de outras atividades com potencial de permitir o desenvolvimento de uma cultura de interação (capacitação cruzada, construção de medidas de confiança, seminários e cursos de curta duração).
- Maior envolvimento do Congresso Nacional e de outros agentes da sociedade (como acadêmicos e jornalistas) nos assuntos de defesa, diplomacia e inteligência. Esse envolvimento deve partir tanto do Congresso e de agentes da sociedade quanto de órgãos e agentes de cada uma das três áreas.

Por fim, ressaltamos que várias das tarefas empreendidas nesta pesquisa – como o mapeamento dos órgãos e das estruturas de interação, a elaboração de critérios de interação e de um modelo ideal de interação e o levantamento de dados empíricos acerca da percepção de agentes e acadêmicos das três áreas sobre a interação – são inéditas no Brasil, sobretudo com o enfoque que aqui foi dado. Acreditamos, assim, que este trabalho contribui no sentido de lançar algumas proposições iniciais para os estudos sobre esse assunto, pois consideramos que muito ainda está por ser investigado.

A partir do levantamento e da sistematização de informações realizados neste trabalho, será possível avaliar, em pesquisas futuras, questões como a influência da

interação entre defesa, diplomacia e inteligência na atuação internacional do Brasil ou a eficácia da interação entre essas três áreas para a consecução dos objetivos internacionais do país, por exemplo. Consideramos, portanto, que este trabalho possibilitará o prosseguimento dos estudos sobre defesa, diplomacia e inteligência por parte desta autora.

Bibliografia

Livros

ACIOLY, Luciana; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Orgs.). *Inserção internacional brasileira: temas de política externa*. Brasília: IPEA, 2010.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Universidade de Brasilia, 2002.

AYOOB, Mohammed. *The third world security predicament: state making, regional conflict, and the internacional system*. London: Lynne Rienner, 1995.

ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon de. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990*). São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. 2nd ed. New York: Longman, 1999.

ALSINA JUNIOR, João Paulo Soares. *Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.

______. *Política Externa e Poder Militar no Brasil: universos paralelos*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. *SNI & ABIN: Entre a Teoria e a Prática: Uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2002.

BABBIE, Earl. *Métodos de pesquisa de Survey*; tradução de Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

BANDEIRA, Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul: Da Tríplice Aliança ao Mercosul (1870-2003)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

______. *Geopolítica e política exterior Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2010.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JUNIOR, Domício. *Brasil e o mundo: novas visões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves & Cia, 2002.

BRUNEAU, Thomas & BORAZ, Steven (Org.). *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness.* Austin, University of Texas Press, 2007.

BRUNEAU, Thomas & TRINKUNAS Harold. *Global Politics of Defense Reform*. New York: Palgrave MacMillan, 2008.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole,; WILDE, Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1998.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. *Regions and Powers: the structure of International Security*. Cambridge-UK, Cambridge University Press, 2003.

CAMARGO, Sônia de; VÁSQUEZ OCAMPO, José María. *Autoritarismo e democracia na Argentina e Brasil: uma década de política exterior, 1973-1984*. São Paulo: Convívio, 1988.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

______. *Integração da América do Sul depende do Brasil*. Meridiano 47, n. 46, junho 2008.
CÉSAR FLORES, M. *Defesa Nacional na Ordem do Século XXI*. CEBRI, 2003.

CEPIK, Marco A. C. *Espionagem e democracia*: *agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

DUHALDE, Eduardo. *Comunidad Sudamericana: logros y desafios de la integración*. Buenos Aires: Planeta, 2006.

FIGUEIREDO, L. *Ministério do Silêncio. A história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula – 1927-2005*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

FREEMAN, Charles W. *Arts of power: statecraft and diplomacy*. Washington: United States Institute of Peace, 2005.

GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. *Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI*. Brasília: 3.: 2004. III Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

GEORGE, Roger Z.; BRUCE, James B. (Eds.) *Analyzing intelligence: origins, obstacles and innovations*. Georgetown University Press: Washington, 2008.

GILL, Peter; MARRIN, Stephen; PHYTHIAN, Mark. *Intelligence theory: key questions and debates*. New York: Routledge, 2009.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*. Niterói: Impetus, 2009.

_______. *Políticos e Espiões: o controle da atividade de inteligência*. Niterói: Impetus, 2010.
HALPERIN, Morton H; CLAPP, Priscilla; KANTER, Arnold. *Bureaucratic politics and foreign policy*. Washington: Brookings Institution, 2005.

HERMAN, Michael. *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HOUAISS, Antonio. *Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Disponível em: http://houaiss.uol.com.br. Acesso em: 12/05/2012.

HUDSON, Valerie M. *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007.

JANIS, Irving Lester. *Groupthink: psychological studies of policy decisions and fiascoes*. 2nd ed. Boston: Houghton Mifflin, 1982.

JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA JUNIOR., João Paulo Soares. *Segurança Internacional - Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

JOHNSON Janet Buttolph; JOSLYN, Richard A. *Political Science Research*. *Methods*. Washington DC: Congressional Quarterly Inc., 1991.

JOHNSON, Loch K (Ed.). *Handbook of Intelligence Studies*. New York and London: Routledge, 2009.

KACOWICZ, Arie M. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. New York: State University of New York, 1998.

KENT, Sherman. *Strategic Intelligence for American Foreign Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1949.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton-NJ, Princeton University Press, 1994.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

MENEZES, Delano Teixera. *O militar e o diplomata*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.

MAGALHÃES, José Calvet de. *A Diplomacia Pura*. Lisboa: Associação Portuguesa para o Estudo das Relações Internacionais, 1982.

MARCELLA, Gabriel (Org.). *Affairs of State: The Interagency and National Security*. Strategic Studies Institute, 2008. Disponível em: http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=896. Acesso em: 01/07/2012.

MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

NICOLSON, Harold. *Diplomacy*. Londres: Oxford University Press, 1963.

NOGUEIRA, Joana Laura Marinho. *A articulação doméstica da burocracia brasileira para a implementação das ações do Fórum IBAS*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (Org.). *Segurança e defesa nacional: da competição à cooperação regional*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.

_______. *Democracia e Defesa Nacional. A criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri, SP: Manole, 2005.

OLIVEIRA, Henrique Altemani; ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Orgs.). *A Política Externa Brasileira na Visão de seus Protagonistas*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho; SILVA, Roberto Doring Pinho da (Orgs.). *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, Vol. 1, 2004.

_______. *O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, Vol. 2, 2004.

PROENÇA JUNIOR, Domício. *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Ed. UnB, 1998.

ROSENAU, James N. *The Scientific study of foreign policy*. London, England: Collier Macmillan, 1971.

SATOW, Ernest Mason; BLAND, Nevile. *Guide to diplomatic practice*. 4. ed. New York: D Mckay, 1962.

SCHELLING, Thomas C. *Micromotives and macrobehavior*. New York: W. W. Norton, 1978.

SCOTT, L. V.; JACKSON, P. D. *Understanding Intelligence in the 21st Century: Journeys in Shadows*. London: Routledge, 2004.

SIEGEL, S.; CASTELLAN JÚNIOR, N. J. *Estatística não-paramétrica para ciências do comportamento*. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

SNYDER, Richard C.; BRUCK, H.W.; SAPIN, Burton. *Decison-Making as an Approach to the Study of International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1954.

SPRINZ, Detlef F.; WOLINSKY-NAHMIAS, Yael (orgS.). *Models, Numbers & Cases: methods for studing international relations*. Michigan: The University of Michigan Press, 2004.

SPROUT, Harold; SPROUT, Margareth. *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Princeton: Center of International Studies, 1956.

SWENSON, Russell G.; LEMOZY, Susana C. *Democratización de la Función de Inteligencia*. Washington: National Defense Intelligence College, 2009.

VAZ, Alcides Costa (Org.) *Intermediate States, Regional Leadership and International Security*. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

WARK, Wesley K. *Espionage, Past, Present, Future?*. London: Frank Cass, 1994.

WALTZ, Kenneth N. *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press, 1959.

WEBER, Max. *Ensaios de sociologia*. 5. ed. Rio de janeiro: LTC, 1982.

_______. A "Objetividade" do Conhecimento nas Ciências Sociais. In: COHN, G.. *Max Weber: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1986.

_______. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

Artigos

ALSINA JR, João Paulo Soares. *O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea*. Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), Brasília, v. 52, n. 2, 2009.

ANTUNES, Priscila; CEPIK Marco. The New Brazilian Intelligence System: An Institutional Assessment. In: *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 16, no. 3, 2003.

BLUME, L.; S. DURLAUF. *The interactions-based approach to socioeconomic behavior*. Working Paper Social Systems Research Institute, University of Wisconsin, 2000.

BUZANELLI, Márcio Paulo. *A evolução histórica da atividade de inteligência no Brasil*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.

CEPIK, Marco A. C. *Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: Legitimidade e Efetividade como Desafios Institucionais*. In: DADOS – *Revista de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1, 2005.

______. *Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural*. Análise de Conjuntura OPSA, Rio de Janeiro, n. 9, agosto de 2005.

______. *Inteligência e Políticas Públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação*. Security and Defense Studies Review, Vol. 2, Winter 2002/2003.

______. *Segredos Públicos: Um Dilema para a Democracia*. Revista Insight-Inteligência, n. 14, 2001.

COSTA, Darc. *Segurança e Defesa: uma única visão abaixo do Equador*. Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), Brasília, Vol. 42, Nº 1, 1999.

COSTA, Wanderley Messias da. *O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração*. Confins [Online], 7, 2009. Disponível em: http://confins.revues.org/6107. Acesso em: 04/05/2012.

GALVÃO, Thiago Gehre. *América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008)*. Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), Brasília, v. 52, n. 2, 2009.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Questões estratégicas e de segurança internacional: a marca do tempo e a força histórica da mudança*. Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), Brasília, v. 41, no. spe., 1998.

GLAESER, Edward; SCHEINKMAN, José. *Measuring Social Interactions*. Havard Institute of Economic Research Working Papers 1878, 1999.

HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F.. *Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry*. International Studies Quarterly, Vol. 33, No. 4., Dec., 1989.

HULNICK, Arthur S. Intelligence Reform 2008: Where to from Here? In*: International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Volume 21, Number 4, 2008.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Instituições democráticas e política exterior*. Contexto Internacional, vol. 22, nº 2, 2000.

LIMA, Maria Regina S.; SANTOS, Fabiano. *O Congresso e a Política de Comércio Exterior*. Lua Nova, número 52, 2001.

MATEY, Gustavo Díaz**.** *Intelligence Studies at the Dawn of the 21st Century: New Possibilities and Resources for a Recent Topic in International Relations*. UNISCI DISCUSSION PAPERS, Maio de 2005.

MATEI, Florina Cristiana; BRUNEAU, Thomas. *Intelligence reform in new democracies: factors supporting or arresting progress*. Democratization, Vol. 18, N. 3, June 2011.

OLIVEIRA Marcos Aurélio Guedes de. *Interpretações da Política Externa do Governo Lula: hegemonia negociada, unilateralismo ou escapismo*. Revista Política Hoje, Vol. 19, n. 1, 2010.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical*. Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), Vol. 51, 2008.

PINHEIRO, Letícia. *Autores y actores de la política externa brasileña*. Foreign Affairs Latinoamericana, vol. 9, n. 2, 2009.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. *Prioridades claras, necessidades ocultas e o Plano Estratégico Nacional de Defesa*. Revista Liberdade e Cidadania. n. 2, 2008.

_______. *Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Civis e Militares, Prioridades e a Participação em Missões de Paz*. In: FREIRE, Maria Raquel; LOPES Paula Duarte (Orgs). *Peacekeeping: Actores, Estratégias e Dinâmicas*. E-Cadernos CES: Coimbra, 2010.

_______. *Militares e política no Brasil*. In: ACIOLY, Luciana; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Orgs.). *Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa*. 1 ed. Brasília: IPEA, v. 1, 2010.

ROSENAU, James N. Pre-Theories And Theories Of Foreign Policy. In: FARREL, R. Barry (Org.). *Approaches To Comparative And International Politics*. Evanston IL: Northwestern University Press, 1966.

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. *Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise*. Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), Brasília, Vol. 53, N. 1, 2010.

SOUZA, Deywisson Ronaldo Oliveira de. *Unasul e a Governança de Segurança*. Revista de Estudos Internacionais, Volume 01, Nº 01, Julho de 2010.

SAINT-PIÈRRE, Héctor. *La defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*. Documento de Trabajo 50. Madrid: Real Instituto Elcano, 2009.

_______. A Política de Defesa e Política Externa: Coerência ou Desencontros?. In: VELÁSQUEZ, Alejo Vargas (Org.). *Seguridad en Democracia: Un Reto a la Violencia en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO): Buenos Aires, 2010.

SPEKTOR, Matias. *Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região*. Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), Vol. 53, N. 1, Julho de 2010.

SVENDSEN, Adam D. M.. The Globalization of Intelligence Since 9/11: The Optimization of Intelligence Liaison Arrangements. International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, Volume 21, Number 4, 2008.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes. *Segurança Sul-Americana e a Centralidade do Conselho de Defesa Sul-Americano para a Ordem Regional*. Meridiano 47, n. 117, abril de 2010.

TREVERTON, Gregory F.; JONES, Seth G.; BORAZ, Steven; LIPSCY, Phillip. *Toward a Theory of Intelligence*. Workshop Report Prepared for the Office of the Secretary of Defense. RAND Corporation, 2006.

VAZ, Alcides Costa. Brasil y sus vecinos: del descubrimiento a la interdependencia. In: aravena, Francisco Rojas; HOFMEISTER, Wilhelm; SOLIS, Guillermo. (OrgS.). *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stifung/FLACSO, 2007, v. 1.

_______. Brasil: defensa, seguridad y perspectias regionales en 2008. In: MATHIEU, Hans; ARREDONDO, Paula Rodriguez. (Orgs.). *Seguridad Regional en America Latina y el Caribe*: Anuario 2009. Bogota: FESCOL, 2009, v. 1.

VERTZBERGEYRA, Acoyv. *Bureaucratic-Organizational Politics and Information Processing in a Developing State*. International Studies Quarterly, Vol. 28, No. 1, Mar. 1984.

VIDIGAL, Carlos. *Brasil: potência cordial? A diplomacia brasileira no início do século XXI.* RECIIS- Saúde Global e Diplomacia da Saúde/Global Health and Health Diplomacy, Vol. 4, No 1, 2010.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, julho/dezembro 2007.

WHITTAKER, Alan G.; BROWN, Shannon A.; SMITH, Frederick C.; McKUNE, Elizabeth. *The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System*. (Research Report, August 15, 2011, Annual Update). Washington, D.C.: Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, U.S. Department of Defense, 2011.

YIN, Robert. *Estudos de Caso: planejamento e métodos*. Trad. Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZEGART, Amy. B. *Flawed by Design: the evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford-CA, Stanford University Press, 2000.

Teses, dissertações e outros tipos de trabalhos acadêmicos

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. *Teorias, Processo Decisório em Política Externa no Brasil*. Tese. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo, 2009.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, 2008.

OLIVEIRA Marcel Carrijo de. *A Democratização Tardia da Inteligência na Argentina e no Brasil*. Dissertação de mestrado. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

PINTO, Paulo Cordeiro de Andrade. *Diplomacia e Política de Defesa: o Brasil no debate sobre a Segurança Hemisférica no período pós-Guerra Fria*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2000.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *Processo Decisório de Política Externa e Coalizões Internacionais: as posições do Brasil na OMC*. Dissertação de mestrado. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo, 2009.

VIEIRA, Luiz Alfredo Mello. *Política de Segurança dos Estados Unidos para a América Latina (2001-2008)*. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

Documentos

AMORIM, Celso Luiz Nunes. *Discurso de Posse Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, 2 de Janeiro de 2003*. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/index.php?option=com_content&view=article&id=149%3Acelso-amorim&catid=55%3Aministros&Itemid=92. Acesso em: 23/06/2012.

BRASIL. Política de Defesa Nacional (I PDN), 1996.

BRASIL. Política de Defesa Nacional (II PDN), 2005.

BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa (END), 2008.

BRASIL. Política Nacional de Inteligência (PNI): não promulgada, 2010.

BRASIL. Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN): não promulgado, 2011.

CEPIK, Marco. *Nota Técnica sobre o Sistema Brasileiro de Inteligência*. Nota Técnica de Inteligência CGEE GSI, 2009. Disponível em: http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/cgee2009.pdf. Acesso: 06/06/2012.

Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (CVRD), 1961.

LAFER, Celso. *Discurso de Posse Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer, 29 de Janeiro de 2001*. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/index.php?option=com_content&view=article&id=148%3Acelso-lafer&catid=55%3Aministros&Itemid=92. Acesso em: 23/06/2012.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro de Estados das Relações Exteriores, por ocasião da Posse do Embaixador Seixas Corrêa, no Cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores. Brasília, 4 de janeiro, de 1999.* Resenha de Política Exterior do Brasil. Brasília: Ministério de Relações Exteriores. Nº 84, 1º semestre de 1999.

NSPD 1 - Organization of the National Security Council System, 2001. Disponível em: http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm. Acesso em: 05/04/2012.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *Discurso de Posse Ministro das Relações Exteriores Antonio de Aguiar Patriota, 2 de Janeiro de 2011*. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/index.php?option=com_content&view=article&id=150%3Aantonio-de-aguiar-patriota&catid=55%3Aministros&Itemid=92. Acesso em: 23/06/2012.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem ao Congresso Nacional (2000 a 2010). Disponível em:

http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/publicacoes/mensagem-ao-congresso-nacional. Acesso em: 23/06/2012.

PROENÇA, Domicio. *Condicionantes e Requisitos para um Sistema de Inteligência Vantajoso para o Brasil*. Nota Técnica de Inteligência CGEE GSI, 2009. Disponível em http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/ntsisinteligenciafinalpb.pdf. Acesso em: 06/06/2012.

U.S. Department of Homeland Security Strategic Plan. Fiscal Years 2012-2016. Disponível em: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/dhs-strategic-plan-fy-2012-2016.pdf. Acesso em: 01/05/2012.

Legislação

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 03/05/2012.

DECRETO Nº 893, DE 12 DE AGOSTO DE 1993. Aprova o Regulamento do Conselho de Defesa Nacional.

DECRETO Nº 4.376, DE 13 DE SETEMBRO DE 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei no 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências.

DECRETO Nº 4.801, DE 6 DE AGOSTO DE 2003. Cria a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo.

DECRETO Nº 6.408, DE 24 DE MARÇO DE 2008. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança e das Gratificações de Representação da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

DECRETO Nº 6.540, DE 19 DE AGOSTO DE 2008. Altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

DECRETO DE 18 DE FEVEREIRO DE 2009. Institui o Comitê Ministerial para Elaboração da Política Nacional de Inteligência e Reavaliação do Sistema Brasileiro de Inteligência. D.O.U. DE 19/02/2009, p. 7.

DECRETO Nº 7.304, DE 22 DE SETEMBRO DE 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências.

DECRETO Nº 7.438, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2011. Estabelece princípios e diretrizes para criação e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional, institui Grupo de Trabalho

Interministerial com o objetivo de elaborar estudos sobre temas pertinentes àquele Livro, e dá outras providências.

DECRETO Nº 7.364, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, das Funções Gratificadas - FG, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação - GR do Ministério da Defesa.

LEI Nº 8.183, DE 11 DE ABRIL DE 1991. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências.

LEI No 9.883, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências.

LEI No 10.683, DE 28 DE MAIO DE 2003, que Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

LEI Nº 11.754, DE 23 DE JULHO DE 2008. Acresce, altera e revoga dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, cria a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, cria cargos em comissão; revoga dispositivos das Leis nos 10.869, de 13 de maio de 2004, e 11.204, de 5 de dezembro de 2005; e dá outras providências.

LEI Nº 12.462, DE 4 DE AGOSTO DE 2011. Altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.

LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

LEI COMPLEMENTAR Nº 97, DE 9 DE JUNHO DE 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

LEI COMPLEMENTAR Nº 136, DE 25 DE AGOSTO DE 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa.

PORTARIA Nº 212, DE 30 DE ABRIL DE 2008. Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores. http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/legislacao/regimento-interno-da-secretaria-de-estado-rise.
Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegInternoSF_Vol1.pdf. Acesso: 13/05/2012.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/ricdtextoatualizado. Acesso: 13/05/2012.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. The United States Constitution. Disponível em: http://www.house.gov/house/Constitution/Constitution.html. Acesso em: 02/05/2012

Endereços eletrônicos na Internet

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA (ABIN): http://www.abin.gov.br/.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA: http://bibliotecapr.planalto.gov.br/.

CÂMARA DOS DEPUTADOS: http://www2.camara.gov.br/.

CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR (CAMEX): http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1920.

GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL: http://www.gsi.gov.br/.

MINISTÉRIO DA DEFESA: www.defesa.gov.br.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES: http://www.itamaraty.gov.br/.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA: http://www2.planalto.gov.br/.

SENADO FEDERAL: www.senado.gov.br.

WHITE HOUSE: http://www.whitehouse.gov/.

OXFORD DICTIONARY: http://oxforddictionaries.com/.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE: http://www.defense.gov.

INTELLIGENCE COMMUNITY: http://www.intelligence.gov.

U.S. DEPARTMENT OF STATE: http://www.state.gov/.

NATIONAL SECURITY STRATEGY ARCHIVE: http://nssarchive.us.

Anexo A

Tabelas dos Questionários

Tabela A1. Área de atuação dos entrevistados

Área	Freq.	Percent.
Defesa	5	23,8
Diplomacia	5	23,8
Inteligência	6	28,6
Acadêmicos	5	23,8
Total	21	100,0

Tabela A2. Qual a importância da interação entre defesa, diplomacia e inteligência?

Atribuição de importância à interação	Freq.	Percent.
Sem importância	0	0,0
Baixa importância	0	0,0
Média importância	0	0,0
Alta importância	6	28,6
Muito Alta importância	15	71,4
Total	21	100,0

Tabela A3. Qual a avaliação da QUALIDADE de interação entre áreas de defesa, diplomacia e inteligência no Brasil?

Avaliação da qualidade da interação	Freq.	Percent.
Ruim	5	23,8
Regular	10	47,6
Boa	5	23,8
Muito Boa	1	4,8
Excelente	0	0,0
Total	21	100,0

Tabela A4. Qual a avaliação da QUALIDADE de interação entre áreas de defesa, diplomacia e inteligência no Brasil? Por Área

Avaliação da qualidade da interação	Área				Total
	Defesa	Diplomacia	Inteligência	Acadêmicos	
Ruim	1	1	1	2	5
Regular	4	0	3	3	10
Boa	0	3	2	0	5
Muito Boa	0	1	0	0	1
Total	5	5	6	5	21

Tabela A5. Qual o GRAU DE INTENSIDADE da interação entre as áreas de defesa, diplomacia e inteligência no Brasil?

Grau de interação	Freq.	Percent.
Muito Baixo	2	9,5
Baixo	8	38,1
Médio	10	47,6
Alto	1	4,8
Muito Alto	0	0,0
Total	21	100,0

Tabela A6. Qual o GRAU DE INTENSIDADE da interação entre as áreas de defesa, diplomacia e inteligência no Brasil? Por Área.

Grau de interação	Área				Total
	Defesa	Diplomacia	Inteligência	Acadêmicos	
Muito Baixo	1	0	1	0	2
Baixo	2	1	2	3	8
Médio	2	3	3	2	10
Alto	0	1	0	0	1
Total	5	5	6	5	21

Tabela A7. Qual o GRAU DE INTENSIDADE da interação entre as áreas de defesa, diplomacia e inteligência no Brasil nos seguintes períodos?:1999-2002

Grau de interação: 1999 - 2002	Freq.	Percent.
Muito baixo	10	47,6
Baixo	4	19,0
Médio	7	33,3
Alto	0	0,0
Muito Alto	0	0,0
Total	21	100,0

Tabela A8. Qual o GRAU DE INTENSIDADE da interação entre as áreas de defesa, diplomacia e inteligência no Brasil nos seguintes períodos?: 2003 - 2006

Grau de interação: 2003 - 2006	Freq.	Percent.
Muito baixo	2	9,5
Baixo	10	47,6
Médio	8	38,1
Alto	1	4,8
Muito Alto	0	0,0
Total	21	100,0

Tabela A9. Qual o GRAU DE INTENSIDADE da interação entre as áreas de defesa, diplomacia e inteligência no Brasil nos seguintes períodos?: 2007 - 2010

Grau de interação: 2007 - 2010	Freq.	Percent.
Muito baixo	1	4,8
Baixo	6	28,6
Médio	11	52,4
Alto	3	14,3
Muito Alto	0	0,0
Total	21	100,0

Tabela A10. Houve mudanças na interação entre essas três áreas de 1999 a 2010?

Houve mudanças na interação entre 1999 - 2010	Freq.	Percent.
Não houve mudança	2	9,5
Houve mudança e representa evolução	19	90,5
Houve mudança e representa retrocesso	0	0,0
Total	21	100,0

Tabela A11. Frequência de participação de representantes da DEFESA em reuniões com servidores/representantes da área de DIPLOMACIA

Frequência de participação nas reuniões	Freq.	Percent.
Semanal	0	0,0
Quinzenal	0	0,0
Mensal	3	60,0
Trimestral	0	0,0
Semestral	0	0,0
Anual ou menos vezes	1	20,0
Não respondeu	1	20,0
Total	5	100,0

Tabela A12. Frequência de participação de representantes da INTELIGÊNCIA em reuniões com servidores/representantes da área de DIPLOMACIA

Frequência de participação nas reuniões	Freq.	Percent.
Semanal	2	33,3
Quinzenal	0	0,0
Mensal	1	16,7
Trimestral	0	0,0
Semestral	1	16,7
Anual ou menos vezes	2	33,3
Não respondeu	0	0,0
Total	6	100,0

Tabela A13. Frequência de participação de representantes da DIPLOMACIA em reuniões com servidores/representantes da área de DEFESA

Frequência de participação nas reuniões	Freq.	Percent.
Semanal	3	60,0
Quinzenal	0	0,0
Mensal	1	20,0
Trimestral	0	0,0
Semestral	1	20,0
Anual ou menos vezes	0	0,0
Não respondeu	0	0,0
Total	5	100,0

Tabela A14. Frequência de participação de representantes da INTELIGÊNCIA em reuniões com servidores/representantes da área de DEFESA

Frequência de participação nas reuniões	Freq.	Percent.
Semanal	2	33,3
Quinzenal	0	0,0
Mensal	2	33,3
Trimestral	1	16,7
Semestral	0	0,0
Anual ou menos vezes	1	16,7
Não respondeu	0	0,0
Total	6	100,0

Tabela A15. Frequência de participação de representantes da DEFESA em reuniões com servidores/representantes da área de INTELIGÊNCIA

Frequência de participação nas reuniões	Freq.	Percent.
Semanal	1	20,0
Quinzenal	1	20,0
Mensal	0	0,0
Trimestral	0	0,0
Semestral	0	0,0
Anual ou menos vezes	2	40,0
Não respondeu	1	20,0
Total	5	100,0

Tabela A16. Frequência de participação de representantes da DIPLOMACIA em reuniões com servidores/representantes da área de INTELIGÊNCIA

Frequência de participação nas reuniões	Freq.	Percent.
Semanal	0	0,0
Quinzenal	2	40,0
Mensal	1	20,0
Trimestral	0	0,0
Semestral	0	0,0
Anual ou menos vezes	2	40,0
Não respondeu	0	0,0
Total	5	100,0

Tabela A17. Frequência de participação de reuniões com servidores/representantes das três áreas (defesa, diplomacia e inteligência SIMULTANEAMENTE)

Frequência de participação nas reuniões	Freq.	Percent.
Semanal	1	6,3
Quinzenal	0	0,0
Mensal	5	31,3
Trimestral	2	12,3
Semestral	1	6,3
Anual ou menos vezes	5	31,3
Não respondeu	2	12,3
Total	16	100,0

Tabela A18. Frequência de participação de reuniões com servidores/representantes das três áreas (defesa, diplomacia e inteligência SIMULTANEAMENTE) por Área de atuação

Frequência de participação nas reuniões	Área			Total
	Defesa	Diplomacia	Inteligência	
Semanal	0	1	0	1
Mensal	2	0	3	5
Trimestral	0	2	0	2
Semestral	0	0	1	1
Anual ou menos vezes	2	2	2	6
Total	4	5	6	15

Tabela A19. Quais são (eram) os principais temas discutidos nessas reuniões?

Temas de encontros	Freq.
Desarmamento	1
Missões de Paz	6
Integração Regional	5
Tecnologias Sensíveis	5
Não-proliferação	5
Fronteiras	11
Energia	0
ONU	3
Terrorismo	5
Tráfico de Armas	2
Crime Organizado	7
Proteção à informação	6
Narcotráfico	4
Meio Ambiente	2
Medidas de Confiança	3
Outro	3
Total	68

Tabela A20. Quais são (eram) os principais temas discutidos nessas reuniões? Outro

Temas de encontros: outros	Freq.	Percent.
Diálogos pol-mil; adidâncias de defesa e militares	1	4,8
Questões Indígenas	1	4,8
Setor Espacial-Cibernético	1	4,8
Não marcou a opção outro	18	85,7
Total	21	100,0

Tabela A21. Dos temas listados abaixo, em quais o(a) senhor(a) acredita que a interação entre defesa, diplomacia e inteligência é MAIS INTENSA no Brasil?

Temas de interação mais intensa	Freq.
Desarmamento	2
Missões de Paz	9
Integração Regional	8
Tecnologias Sensíveis	8
Não-proliferação	4
Fronteiras	12
Energia	0
ONU	0
Terrorismo	5
Tráfico de Armas	3
Crime Organizado	7
Proteção à informação	3
Narcotráfico	7
Meio Ambiente	1
Medidas de Confiança	3
Outro	3
Total	75

Tabela A22. Dos temas listados abaixo, em quais o(a) senhor(a) acredita que a interação entre defesa, diplomacia e inteligência é MAIS INTENSA no Brasil? Outro

Temas de interação mais intensa: outros	Freq.	Percent.
Contrainteligência	1	4,8
Infraestruturas críticas	1	4,8
Legislação	1	4,8
Não marcou a opção outro	18	85,7
Total	21	100,0

Tabela A23. Em quais temas o(a) senhor(a) acredita que a interação entre defesa, diplomacia e inteligência é MENOS INTENSA no Brasil?

Temas de interação menos intensa	Freq.
Desarmamento	12
Missões de Paz	5
Integração Regional	6
Tecnologias Sensíveis	5
Não-proliferação	4
Fronteiras	3
Energia	10
ONU	8
Terrorismo	3
Tráfico de Armas	6
Crime Organizado	3
Proteção à informação	7
Narcotráfico	4
Meio Ambiente	10
Medidas de Confiança	11
Outro	2
Total	99

Tabela A24. Em quais temas o(a) senhor(a) acredita que a interação entre defesa, diplomacia e inteligência é MENOS INTENSA no Brasil? Outro

Temas de interação menos intensa: outros	Freq.	Percent.
América do Sul	1	4,8
Planejamento integrado	1	4,8
Não marcou a opção outro	19	90,5
Total	21	100,0

Tabela A25. Em que nível o(a) senhor(a) considera que a interação entre defesa, diplomacia e inteligência influenciou e influencia a atuação internacional do Brasil, de modo geral?

Influência da Interação na atuação internacional do Brasil, de modo geral	Freq.	Percent.
Muito Baixo	2	9,5
Baixo	8	38,1
Médio	9	42,9
Alto	1	4,8
Muito Alto	1	4,8
Total	21	100,0

Tabela A26. Em que nível o(a) senhor(a) considera que a interação entre defesa, diplomacia e inteligência influenciou e influencia a atuação do Brasil na AMÉRICA DO SUL?

Influência da Interação na atuação internacional do Brasil na América do Sul	Freq.	Percent.
Baixo	5	23,8
Médio	10	47,6
Alto	6	28,6
Total	21	100,0

Tabela A27. Em quais temas (a) senhor(a) acredita que a interação entre defesa, diplomacia e inteligência é MAIS IMPORTANTE para a atuação do Brasil na América do Sul?

Temas de interação na América do Sul	Freq.
Estabilidade Política Regional	17
Missões de Paz	6
Integração Regional	12
Tecnologias Sensíveis	3
Cooperação em Defesa	8
Fronteiras	16
Energia	2
ONU	0
Terrorismo	7
Tráfico de Armas	5
Crime Organizado	12
Proteção à informação	1
Narcotráfico	8
Meio Ambiente	2
Medidas de Confiança	3
Outro	1
Total	103

Tabela A28. Em quais temas (a) senhor(a) acredita que a interação entre defesa, diplomacia e inteligência é MAIS IMPORTANTE para a atuação do Brasil na América do Sul?

Temas de interação na América do Sul: outros	Freq.	Percent.
Acordos Econômicos	1	4,8
Não marcou a opção outro	20	95,2
Total	21	100,0

Anexo B

Questionário de Pesquisa

Aplicado aos representantes da defesa

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Percepções sobre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência e a estratégia de atuação do Brasil para a América do Sul

Este questionário é parte de pesquisa de Mestrado realizada no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL-UnB), sob a orientação do Professor Doutor Antônio Jorge Ramalho da Rocha. A pesquisa tem como objetivo avaliar as percepções acerca da interação entre as áreas de diplomacia, defesa e inteligência no Brasil entre 1999 e 2010, bem como avaliar em que medida tal interação influenciou e influencia a estratégia de atuação do Brasil para a América do Sul. Nesse trabalho, entende-se por "interação" articulação, coordenação ou troca de informações entre as três áreas referidas. Este questionário foi enviado para acadêmicos e operadores dessas políticas no Brasil. Sua colaboração, nesse sentido, é muito importante. O anonimato dos entrevistados será plenamente garantido. A autora compromete-se a não divulgar as respostas dos questionários. Os dados coletados serão utilizados unicamente para a elaboração da dissertação de Mestrado.

IDENTIFICAÇÃO

Nome:

QUALIDADE E NÍVEL DA INTERAÇÃO

1) Que IMPORTÂNCIA o(a) senhor(a) atribui à interação entre defesa, diplomacia e inteligência? *

- 1. Sem importância
- 2. Baixa importância
- 3. Média importância
- 4. Alta importância
- 5. Muito Alta importância

2) Por gentileza, justifique a resposta da questão anterior:

3) Como o(a) senhor(a) avalia, de modo geral, a QUALIDADE da interação entre as áreas de defesa, diplomacia e inteligência no Brasil? *

- 1. Ruim
- 2. Regular
- 3. Boa
- 4. Muito Boa
- 5. Excelente

4) Como o(a) senhor(a) avalia, de modo geral, o GRAU DE INTENSIDADE da interação entre as áreas de defesa, diplomacia e inteligência no Brasil? *

- 1. Muito Baixo
- 2. Baixo
- 3. Médio
- 4.Alto
- 5. Muito Alto

5) Como o(a) senhor(a) avalia, de modo geral, o GRAU DE INTENSIDADE da interação entre as áreas de defesa, diplomacia e inteligência no Brasil nos seguintes períodos? *

	1 Muito baixo	2 Baixo	3 Médio	4 Alto	5 Muito Alto
1999 a 2002	●	●	●	●	●
2003 a 2006	●	●	●	●	●
2007 a 2010	●	●	●	●	●

6) O(A) senhor(a) acredita que houve mudanças na interação entre essas três áreas de 1999 a 2010? Essa mudança representa: *

- 1. Não houve mudança
- 2. Houve mudança e representa evolução
- 3. Houve mudança e representa retrocesso

7) O(A) senhor(a) poderia apontar que tipo de evolução ou retrocesso? Poderia exemplificar?

8) Com qual frequência o(a) senhor(a) participa(va) de reuniões com servidores/representantes da área de DIPLOMACIA? *

- 1. Semanal
- 2. Quinzenal
- 3. Mensal
- 4. Trimestral
- 5. Semestral
- 6. Anual ou menos vezes

9) Com qual frequência o(a) senhor(a) participa(va) de reuniões com servidores/representantes da área de INTELIGÊNCIA? *

- 1. Semanal
- 2. Quinzenal
- 3. Mensal
- 4. Trimestral
- 5. Semestral
- 6. Anual ou menos vezes

10) Com que frequência o(a) senhor(a) participa(va) de reuniões com servidores/representantes das três áreas (defesa, diplomacia e inteligência SIMULTANEAMENTE)? *

- 1. Semanal
- 2. Quinzenal
- 3. Mensal
- 4. Trimestral
- 5. Semestral
- 6. Anual ou menos vezes

TEMAS DA INTERAÇÃO

11) Quais são (eram) os principais temas discutidos nessas reuniões? * (Aponte no máximo 5 itens)

- [ ] 1. Desarmamento
- [ ] 2. Missões de Paz
- [ ] 3. Integração Regional
- [ ] 4. Tecnologias Sensíveis
- [ ] 5. Não-proliferação
- [ ] 6. Fronteiras
- [ ] 7. Energia

- [ ] 8. ONU
- [ ] 9. Terrorismo
- [ ] 10. Tráfico de Armas
- [ ] 11. Crime Organizado
- [ ] 12. Proteção à informação
- [ ] 13. Narcotráfico
- [ ] 14. Meio Ambiente
- [ ] 15. Medidas de Confiança
- [ ] Outro:

12) Dos temas listados abaixo, em quais o(a) senhor(a) acredita que a interação entre defesa, diplomacia e inteligência é MAIS INTENSA no Brasil? * (Aponte no máximo 5 itens)

- [ ] 1. Desarmamento
- [ ] 2. Missões de Paz
- [ ] 3. Integração Regional
- [ ] 4. Tecnologias Sensíveis
- [ ] 5. Não-proliferação
- [ ] 6. Fronteiras
- [ ] 7. Energia
- [ ] 8. ONU
- [ ] 9. Terrorismo
- [ ] 10. Tráfico de Armas
- [ ] 11. Crime Organizado
- [ ] 12. Proteção à informação
- [ ] 13. Narcotráfico
- [ ] 14. Meio Ambiente
- [ ] 15. Medidas de Confiança
- [ ] Outro:

13) A que razões o(a) senhor(a) atribui a intensidade da interação nessas áreas?

14) Em quais temas o(a) senhor(a) acredita que a interação entre defesa, diplomacia e inteligência é MENOS INTENSA no Brasil? *Aponte no máximo 5 itens

- [ ] 1. Desarmamento

- 2. Missões de Paz
- 3. Integração Regional
- 4. Tecnologias Sensíveis
- 5. Não-proliferação
- 6. Fronteiras
- 7. Energia
- 8. ONU
- 9. Terrorismo
- 10. Tráfico de Armas
- 11. Crime Organizado
- 12. Proteção à informação
- 13. Narcotráfico
- 14. Meio Ambiente
- 15. Medidas de Confiança
- Outro:

INTERAÇÃO E ATUAÇÃO INTERNACIONAL

15) Em que nível o(a) senhor(a) considera que a interação entre defesa, diplomacia e inteligência influenciou e influencia a atuação internacional do Brasil, de modo geral? *

- 1. Muito Baixo
- 2. Baixo
- 3. Médio
- 4. Alto
- 5. Muito Alto

16) Em que nível o(a) senhor(a) considera que a interação entre defesa, diplomacia e inteligência influenciou e influencia a atuação do Brasil na AMÉRICA DO SUL? *

- 1. Muito Baixo
- 2. Baixo
- 3. Médio
- 4. Alto
- 5. Muito Alto

17) Em quais temas (a) senhor(a) acredita que a interação entre defesa, diplomacia e inteligência é MAIS IMPORTANTE para a atuação do Brasil na América do Sul? *Aponte no máximo 5 itens

- 1. Estabilidade Política Regional

- [ ] 2. Missões de Paz
- [ ] 3. Integração Regional
- [ ] 4. Tecnologias Sensíveis
- [ ] 5. Cooperação em Defesa
- [ ] 6. Fronteiras
- [ ] 7. Energia
- [ ] 8. ONU
- [ ] 9. Terrorismo
- [ ] 10. Tráfico de Armas
- [ ] 11. Crime Organizado
- [ ] 12. Proteção à informação
- [ ] 13. Narcotráfico
- [ ] 14. Meio Ambiente
- [ ] 15. Medidas de Confiança
- [ ] Outro:

INTERAÇÃO E MODELO IDEAL

18) Segundo a sua experiência e o seu conhecimento, qual seria o modelo ideal de interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil?

19) O(A) senhor(a) tem alguma sugestão para intensificar e melhorar a qualidade da interação entre essas três áreas no Brasil?

20) Outras observações

Muito Obrigada!

ANEXO C

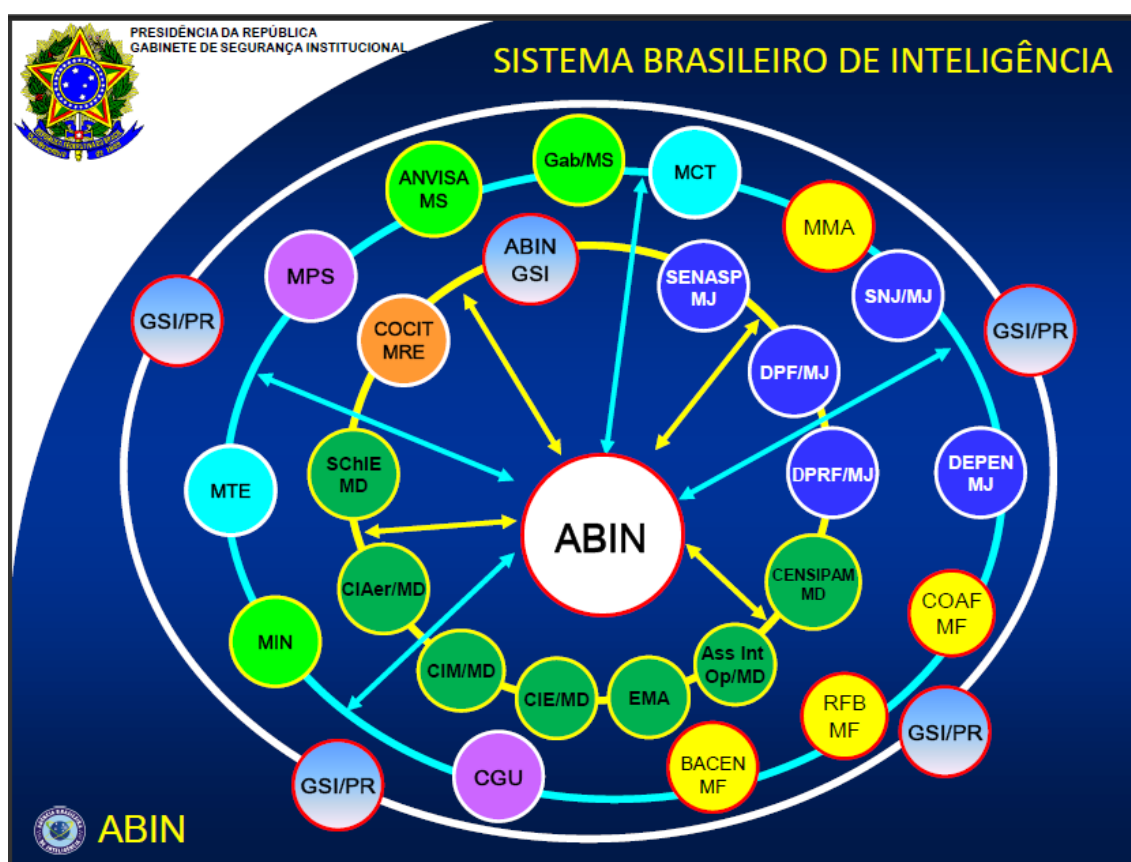
Organização do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN)

O Sistema Brasileiro de Inteligência é composto pelos seguintes órgãos:

Casa Civil da Presidência da República	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Órgão de coordenação das atividades de inteligência federal
Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Órgão central do Sistema
Ministério da Justiça	Secretaria Nacional de Segurança Pública; Diretoria de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal; Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Departamento Penitenciário Nacional; Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, da Secretaria Nacional de Justiça
Ministério da Defesa	Departamento de Inteligência Estratégica da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais; Subchefia de Inteligência do Estado-Maior de Defesa; Estado-Maior da Armada; Centro de Inteligência da Marinha; Centro de Inteligência do Exército; Centro de Inteligência da Aeronáutica
Ministério das Relações Exteriores	Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais da Subsecretaria-Geral da América do Sul
Ministério da Fazenda	Secretaria-Executiva do Conselho de Controle de Atividades Financeiras; Secretaria da Receita Federal do Brasil;

	Banco Central do Brasil
Ministério do Trabalho e Emprego	Secretaria-Executiva
Ministério da Saúde	Gabinete do Ministro de Estado; Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA
Ministério da Previdência Social	Secretaria-Executiva
Ministério da Ciência e Tecnologia	Gabinete do Ministro de Estado
Ministério do Meio Ambiente	Secretaria-Executiva
Ministério da Integração Nacional	Secretaria Nacional de Defesa Civil
Controladoria-Geral da União	Secretaria-Executiva

Parágrafo único. Mediante ajustes específicos e convênios, ouvido o competente órgão de controle externo da atividade de inteligência, as unidades da Federação poderão compor o Sistema Brasileiro de Inteligência.

Fonte: DECRETO Nº 4.376, DE 13 DE SETEMBRO DE 2002.

Fonte:
http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/Abin.pdf